
JAMIL MAHUAD WITT
Prólogo de
Domingo Cavallo
ASÍ DOLARIZAMOS AL ECUADOR
Memorias de un acierto histórico en América Latina
Testimonios de José L. Velásquez Ortiz · Alfredo Arízaga González · Jorge Guzmán Ortega
Mario Prado Mora · Miguel Dávila Castillo · Juan Pablo Aguilar Andrade
José Gutiérrez Witt · Benjamín Ortiz Brennan · Ricardo Hausmann
Ariel

JAMIL MAHUAD WITT

Así dolarizamos al Ecuador

Memorias de un acierto histórico
en América Latina

Ariel

Calle 73 N.º 7-60, Bogotá
www.planetadelibros.com.co

Edición: Andrés Delgado Darnalt

Digitalización de gráficos: Miguel Alfredo Dávila Peñaherrera
Ilustración digital: Miguel Alfredo Dávila Peñaherrera

Diseño de cubierta: Departamento de Diseño
Grupo Planeta Colombia
Fotografía de portada: © reuters / Alamy

Primera edición: mayo de 2021
ISBN 13: 978-958-42-9384-8
ISBN 10: 958-42-9384-2
Impreso por: xxxxxx
Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
Yo voy soñando caminos (...)
¿A dónde el camino irá?

ANTONIO MACHADO

Hay quienes miran a las cosas como son
y se preguntan ¿por qué?
Yo miro a las cosas que nunca han sido
y me pregunto ¿por qué no?

ROBERT F. KENNEDY

Qué suerte he tenido de nacer
Para tener acceso a la fortuna
De ser río en lugar de ser laguna
De ser lluvia en lugar de ver llover.

ALBERTO CORTEZ

Si tienes integridad, nada más importa.
Si no tienes integridad, nada más importa.

ALAN SIMPSON

El ejercicio del liderazgo público consiste en la capacidad de comunicar noticias perturbadoras y plantear preguntas difíciles a los ciudadanos de tal manera que las puedan absorber y tomar decisiones con base en ellas, en lugar de que las ignoren, las nieguen o maten al mensajero que las trae.

RONALD HEIFETZ

Contenido

MEMORIAS DE LOS PROTAGONISTAS

Prólogo

Domingo Cavallo[1]

Mientras escribo este prólogo, la dolarización es motivo de discusión alrededor del mundo, en la academia y en medios de comunicación, cuando se trata el tema de los problemas económicos de muchos países en desarrollo, pero muy particularmente los de tres países de América Latina: Argentina, Venezuela y Ecuador.

Argentina logró estabilizar su economía en 1991 luego de un largo período de inflación persistente entre 1945 y 1974, de estanflación entre 1975 y 1988, y finalmente de hiperinflación entre 1989 y 1990. El plan de convertibilidad que combinó la dolarización legal con la creación de una caja de conversión para el peso permitió eliminar la inflación durante una década. Pero una crisis financiera y de deuda pública, combinada con circunstancias internacionales muy adversas para el comercio exterior, llevaron no solo al abandono de la caja de conversión, sino también a la pesificación compulsiva de la economía, transformando todos los activos y pasivos de dólares a pesos a partir de 2002.

Desde entonces, la economía argentina ha vuelto a estar azotada por la inflación y, en los últimos diez años, por una estanflación semejante a la que precedió a la hiperinflación del final de la década de los ochenta. En este contexto, la economía del país funciona actualmente con un alto grado de dolarización de hecho, como había ocurrido a lo largo de la década de los ochenta, antes de la aplicación del plan de convertibilidad. Yo he escrito mucho sobre esta experiencia y creo que mis opiniones son relevantes para prevenir los graves inconvenientes que podría traer a Ecuador el abandono de la dolarización al estilo de lo que fue el abandono de la convertibilidad en Argentina en 2002.

Hace varios años que Venezuela sufre de hiperinflación y de una economía totalmente desorganizada en la que existe un alto grado de dolarización de hecho. Es precisamente esta característica de su régimen monetario la que permite que exista aún un mínimo de actividad económica, aun cuando las reglas de juego imperantes destruyen continuamente la capacidad productiva del país. Quienes evaluamos críticamente el curso de la economía argentina de las últimas dos décadas señalamos a Venezuela como el destino al que puede arribar nuestra economía si no se detiene el proceso de degradación del peso y no se transforma la dolarización de hecho en un régimen monetario que vuelva a asegurar estabilidad de la economía, como lo logró el Plan de Convertibilidad en Argentina en 1991.

Ecuador conquistó la estabilidad macroeconómica a partir del año 2000 gracias al proceso de dolarización formal de la economía que impulsó el presidente Jamil Mahuad en enero de aquel año. No caben dudas de que la dolarización evitó que Ecuador llegara a la situación que hoy vive Venezuela, a pesar de que en todas las otras dimensiones las políticas de Rafael Correa no fueron muy diferentes a las de Hugo Chávez.

Hoy Ecuador enfrenta una situación muy similar a la de Argentina a finales de la década de los noventa cuando, aun viviendo un clima de estabilidad de precios, enfrenta un clima recesivo y deflacionario y ha vuelto a acumular una deuda pública. Si se llegara a concluir en Ecuador que la solución de la crisis se logrará con el abandono de la dolarización —al estilo de la pesificación compulsiva de Argentina en 2002—, nuevamente se pondría al país en el camino hacia la tragedia venezolana, tal como muchos temen que esté ocurriendo actualmente en Argentina.

Precisamente por estas circunstancias que afectan a los países de la región encuentro muy oportuna la publicación de este libro. La lectura de la elocuente narración del expresidente del Ecuador Jamil Mahuad y de los artículos de Juan Pablo Aguilar Andrade, Alfredo Arízaga, Miguel Dávila, José Gutiérrez, Jorge Guzmán, Ricardo Hausmann, Benjamín Ortiz y Mario Prado, con detalles muy precisos del proceso que condujo a la decisión del Gobierno ecuatoriano de dolarizar la economía en enero de 2000, dará a los lectores una vista amplia y minuciosa de los dilemas que tuvo que enfrentar el equipo de Gobierno liderado por el presidente Mahuad para tomar una decisión histórica en la economía del país.

Este ejercicio de reflexión sobre una de las medidas económicas más exitosas de los últimos años en América Latina me permitió refrescar mi memoria sobre la responsabilidad que se me sigue atribuyendo en distintos medios en la política económica ecuatoriana de finales del siglo XX.

La legalización de la intermediación financiera en dólares

Mi primera inmersión en temas de la economía de Ecuador data de 1993, cuando visité Quito como ministro de Economía de Argentina, invitado por el vicepresidente Alberto Dahik. De las reuniones que tuvimos con el vicepresidente y su equipo —encargados por entonces de conducir la política económica del Gobierno de Sixto Durán Ballén—, recuerdo la preocupación de mis interlocutores por la magnitud que tenían las actividades *offshore* de los bancos y la temprana preferencia de comerciantes y

exportadores por el atesoramiento *offshore* de dólares que, de esta forma, se sustraían al financiamiento de la inversión y de la actividad económica del Ecuador.

Recuerdo también haberle narrado al equipo ecuatoriano mi visión de que el éxito de la estabilización y crecimiento conseguido por Argentina desde 1991 se debía no solo a la creación de la caja de conversión[2] —que impedía la emisión de pesos sin respaldo en divisas—, sino también a la legalización del dólar y cualquier otra divisa extranjera como monedas alternativas al peso. Ello permitía que hubiera intermediación financiera en dólares con las mismas reglas con las que los bancos locales conducían la intermediación en pesos.

Además de vivir la experiencia argentina, yo había estado siguiendo la experiencia del Perú, que sin organizar una caja de conversión como la de Argentina, estaba logrando dejar atrás la hiperinflación con un régimen de competencia entre su moneda local (el sol) y el dólar, partiendo de un altísimo grado de dolarización financiera y del sistema de pagos. Es muy probable que con un equipo económico como el que dirigía Alberto Dahik en 1993 y sin un conflicto armado con Perú, la economía del Ecuador podría haber tenido un curso semejante a la del Perú.

Yo me llevé una muy buena impresión de la dirigencia de Ecuador. Además de conocer al presidente Durán Ballén y al vicepresidente Dahik, conocí también al entonces alcalde de Quito, Jamil Mahuad, de quien tenía muy buenas referencias que me había dado el profesor del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) Rudiger Dornbusch. Luego de este viaje, mi impresión fue que Ecuador iba por buen camino para resolver sus problemas económicos y sociales de larga data.

Lamentablemente, una serie de eventos negativos para la economía del país —la guerra entre Ecuador y Perú que se desató en febrero de 1995, la crisis que se había desatado en México con la devaluación del peso a fines de diciembre de 1994 y el posterior alejamiento de Dahik del Gobierno ecuatoriano— imprimieron a la marcha de la economía ecuatoriana un curso muy diferente al que tomó la economía peruana.

De las noticias que llegaban del Ecuador, recuerdo que lo que más me llamaba la atención era la insistencia del Congreso Nacional en censurar a los ministros de Energía del Gobierno de Durán Ballén cada vez que anunciaban un ajuste de los precios de la energía[3]. Hacia 1996, este comportamiento del Congreso impidió la implementación de ajustes que eran imprescindibles para mantener controladas las cuentas fiscales.

La propuesta temprana de avanzar hacia la convertibilidad del sucre

Mi segunda inmersión en la realidad económica ecuatoriana sucedió en agosto de 1996, apenas asumió su cargo el presidente Abdalá Bucaram, quien me invitó, a través de la Cor- poración Andina de Fomento (CAF), a producir un diagnóstico y recomendaciones de política económica para su Gobierno. Yo acababa de renunciar a mi cargo en Argentina y viajé a Ecuador acompañado, esta vez, por buena parte del equipo que me había secundado en mi función como ministro de Economía de Argentina.

Para esta época yo contaba con la experiencia de nuestro Plan de Convertibilidad durante sus primeros cuatro años de vigencia, período en el que además de eliminar la inflación, habíamos logrado que la economía creciera a un ritmo promedio del 7% anual. Además, habíamos tenido que enfrentar y resolver una crisis financiera muy grave y peligrosa. El impacto de la crisis mexicana en la economía argentina había provocado, a principios de 1995, una salida de capitales del sistema bancario del orden del 25 % de la base monetaria y un fuerte retiro de depósitos bancarios por parte del público. Tuvimos que liquidar o reestructurar a casi la mitad de los bancos del sistema y logramos hacerlo gracias al apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y los principales bancos acreedores que, dos años antes, habían aceptado la reestructuración del Plan Brady[4]. Argentina sufrió un año de recesión, pero en 1996 ya estábamos creciendo nuevamente y el régimen monetario, lejos de ser abandonado, salió de la crisis con más credibilidad y prestigio.

Además de las conversaciones que tuvimos con el presidente Bucaram y sus principales funcionarios, fueron muy fructíferos y valiosos los intercambios con Augusto de la Torre —por entonces, gerente del Banco Central del Ecuador—, Fidel Jaramillo y otros economistas del Banco Central con muy buena formación profesional que fueron designados como nuestra contraparte técnica. No solo trabajamos intensamente durante los meses de agosto y septiembre, sino que, en octubre, Fidel Jaramillo y otros economistas viajaron con nosotros a Buenos Aires para conversar con técnicos y funcionarios que continuaban operando en Argentina las herramientas de política económica que se habían puesto en práctica durante mi gestión como ministro de Economía.

Como fruto de esta labor, en octubre presentamos al presidente Bucaram nuestro informe[5] de 106 páginas titulado *Propuesta de política económica para el Ecuador*. Una parte de este informe, relevante para el tema de la dolarización de la economía, se refería a los riesgos de continuar con las políticas que se habían seguido hasta ese momento.

Nuestra propuesta incluía varios capítulos referidos a una política económica alternativa. Se describían oportunidades de inversión en sectores estratégicos —entre ellos, un gran impulso al sector de energía y minas— y oportunidades asociadas a un programa de privatizaciones y a la participación de Ecuador en el mercado de capitales. Luego, se describían las condiciones para lograr una baja significativa en las tasas de interés y una mayor disponibilidad de crédito para el sector privado: eliminación del déficit fiscal, consolidación del sistema financiero, aliento al ahorro personal y empresarial, y eliminación de las incertidumbres que crean oportunidades de especulación.

Por último, se proponía un régimen de convertibilidad monetaria, destacando que "los grandes beneficios de ese régimen son la eliminación de la inflación y la baja de la tasa de interés en sucres hasta aproximarse a la tasa de interés en dólares. Cuando esto ocurre, desaparecen las oportunidades de especulación financiera y cambiaria que normalmente acompañan a los vaivenes en el tipo de cambio y a los grandes diferenciales de tasa de interés entre monedas".

El Gobierno de Bucaram duró solo siete meses, en los que no existió un clima político adecuado para implementar un plan como el que habíamos propuesto. En esta segunda visita al Ecuador volví a reunirme con Jamil Mahuad, quien seguía siendo alcalde de Quito luego de ganar su reelección. Por supuesto, le comenté cuál era la recomendación que le estaba dando al presidente y recuerdo que él me describió lo complicado que veía al panorama político, sobre todo la posibilidad de que Bucaram pudiera aplicar un programa como el que yo le recomendaba. Unos meses después, cuando ya Bucaram había sido destituido, me encontré con Mahuad en la Universidad de Harvard y le manifesté que recordaba lo que él me había dicho en nuestra reunión en Quito; sobre todo, cuán acertada había sido su opinión.

El año y medio que siguió a la destitución de Bucaram, hasta la asunción de Mahuad en agosto de 1998, puede caracterizarse por ser la materialización de todos los riesgos de la continuidad que habíamos enumerado en nuestro informe de octubre de 1996 al Gobierno ecuatoriano: se acentuó el atraso tarifario, aumentaron el gasto público y el déficit fiscal —y probablemente se acentuaron la evasión tributaria y el contrabando—, el Banco Central del Ecuador tuvo que emitir dinero para financiar a bancos que se tornaban no solo ilíquidos, sino insolventes, se perdió todo acceso al crédito externo y bajó el precio del petróleo. Como si todo esto fuera poco, el fenómeno de El Niño arrasó con plantaciones e infraestructura del país, provocando graves pérdidas de producción y exportaciones.

El viacrucis de Jamil Mahuad

Por consiguiente, Jamil Mahuad asumió la Presidencia del Ecuador enfrentando una crisis muy parecida a la que Argentina había sufrido en 1981 y Chile en 1982. En Argentina se necesitaron diez años para superarla, y en Chile se necesitaron cinco años. Pese a todas las críticas que se hicieron a la gestión de Jamil Mahuad, es de plena justicia reconocer que, gracias a su valentía y sentido de la responsabilidad, la crisis de Ecuador se superó en menor plazo y, como en el caso de Chile, evitó al país caer en una costosa hiperinflación, algo que no logró evitar Argentina a principios de la década de los ochenta. Sin duda, la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana en enero de 2000 fue una parte muy importante de la solución.

De la lectura atenta de la narración de Jamil Mahuad y de los artículos de quienes lo acompañaron en la decisión e implementación de la dolarización encontré respuesta al inquietante interrogante que me venía planteando cada vez que repensaba la experiencia de Ecuador. El interrogante era por qué los técnicos y funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) se mostraron siempre reacios a considerar la convertibilidad o la dolarización como un régimen monetario que podía ayudar a resolver la crisis. En 1997 el FMI había aceptado —si no propuesto— la creación de un sistema de convertibilidad para la moneda búlgara cuando su economía atravesaba por una crisis muy parecida a la que estaba soportando el Ecuador en 1998[6]. Luego, en pleno agosto de 1998, cuando se desató la crisis rusa[7], el director gerente del organismo, Michel Camdessus, sugirió al Gobierno de Boris Yeltsin que me consultara para evaluar la posibilidad de instalar un régimen de convertibilidad para el rublo[8]; yo estaba precisamente en Moscú cuando Jamil Mahuad juraba como presidente del Ecuador. Ya en marzo de 1999 me resultaba inexplicable que para apoyar al Ecuador, el FMI pusiera condiciones tan difíciles de cumplir en materia fiscal y no aceptara la idea de fijar el tipo de cambio a través de un régimen de convertibilidad con el objeto de evitar que las sucesivas devaluaciones agravaran no solo la situación fiscal, sino también el estado de crisis financiera que azotaba al Ecuador.

De la lectura del texto de Alfredo Arizaga me ha quedado claro que —como le confesó Claudio Losser cuando ya había dejado de ser director del Departamento para el Hemisferio Occidental del FMI— los incentivos de los funcionarios técnicos de la organización quedaron mal alineados luego de las crisis que habían tenido que afrontar en los años anteriores. Los funcionarios que apoyaban programas audaces eran obligados, en caso de fracaso, a dejar la institución, mientras que la inacción o las demoras en la implementación de programas que podrían haber ayudado a superar las crisis no eran sancionados. Lamentablemente, en situaciones muy críticas, sin una dosis alta de audacia por parte de los responsables de un problema por resolver, las soluciones simplemente no se consiguen.

La lectura atenta de los riquísimos testimonios de los colaboradores clave del presidente permiten conocer todas las peripecias por las que atravesó Jamil Mahuad para finalmente, en enero de 2000, reemplazar al sucre por el dólar estadounidense como moneda efectiva del Ecuador. Sin duda, Mahuad tuvo la dosis de audacia y de patriotismo que era necesaria para adoptar esa decisión. Si no lo hubiera hecho, seguramente la dolarización hubiera llegado de todas maneras, pero no sin antes provocar en Ecuador los estragos que hoy está sufriendo la economía de Venezuela. De hecho, Nicolás Maduro dijo lo siguiente a finales del 2019 al referirse a la economía de su país: "Gracias a Dios existe la dolarización"[9]. Obviamente, a pesar de no haber sido formalmente introducida, la dolarización de hecho les está dando durante 2020 a los venezolanos al menos una pequeña defensa frente a los estragos de la hiperinflación. Cuando se escriba la historia de esta época —sin apasionamientos ni egoísmos políticos — quedará claro que, a costa de un enorme sacrificio personal, Jamil Mahuad aportó una de las soluciones más duraderas a la crónica inestabilidad económica del Ecuador.

1 Exministro de Economía (1991-1996) y excanciller (1989-1991) de Argentina. Autor del plan de estabilidad cambiaria que logró detener la inflación, que en 1990 llegó al 2.000%. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Córdoba y Ph. D. en Economía de la Universidad de Harvard. Fue director fundador del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana de la Fundación Mediterránea, vicepresidente del Banco de la Provincia de Córdoba, presidente del Banco Central de la República Argentina y dos veces diputado nacional. Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España y presidente honorario de la Fundación Mediterránea. Profesor en varias universidades en Argentina y los Estados Unidos. Autor de *Volver a crecer* (1985), *El peso de la verdad* (1997), *Estanflación* (2008) y *Camino de la estabilidad* (2014).

2 La caja de conversión, que en la literatura inglesa se conoce como *currency board*, es una regla que obliga a que toda la base monetaria del país esté respaldada en oro y divisas. En la práctica, significa que la emisión de la moneda local solo puede hacerse contra la entrada de una cantidad equivalente de dólares u otras monedas de reserva al Banco Central, que de esta manera se transforma en una caja de conversión más que en un banco de emisión de moneda fiduciaria.

3 En Ecuador, cuando el Congreso censura a un ministro, este se ve obligado a renunciar y debe ser nombrado otro en su reemplazo.

4 En 1989 el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, puso en marcha un plan para reestructurar la deuda de los países latinoamericanos que habían caído en *default* luego del fuerte endeudamiento de sus economías durante la década de los ochenta.

5 Cavallo, D. (1996). *Propuesta de política económica para el Ecuador*. Disponible en: https://bit.ly/3oZqp0D.

6 Nikolov, A. & Visio Institut (2018, 26 de junio). Bulgarian Currency Board: Relic from turbulent past or necessary tool for economic stability. *4Liberty.eu*. Disponible en: http://bit. ly/2WjkQ16.

7 La crisis rusa se precipitó cuando el Banco Central decidió devaluar el rublo contra un compromiso asumido en el programa económico que había negociado con el FMI.

8 Dow Jones Newswires (1998, 31 de agosto). Former Argentine Economy Minister to Advise Russia on Crisis Measures. *The Wall Street Journal*. Disponible en: http://on.wsj.com/3mn3hro.

9 Nicolás Maduro: “Gracias a Dios existe la dolarización” (2019, 17 de noviembre). *Infobae*. Disponible en: http://bit.ly/2LITBuR.

Justo a tiempo

José L. Velásquez Ortiz[1]

No recuerdo si llegué tarde o si él llegó temprano, pero enseguida me puso a prueba.

—¿Sabe usted por qué dolarizamos 25.000 sucres?

—Porque había que ajustarse a lo que tenían en las reservas del Banco Central —le dije de manera intuitiva.

—¡Exacto! —respondió apuntándome con el dedo índice.

Había ido a la ciudad de Cambridge, en el estado de Massachusetts (Estados Unidos) a entrevistar al expresidente de Ecuador, pero quien me recibió fue el académico de la Universidad de Harvard.

Era septiembre de 2018. Ese primer día lo acompañé a dictar una conferencia en el Programa Mason para estudiantes de la Maestría en Administración Pública. Jamil Mahuad dominaba la escena con un relato épico sobre un país que deambulaba por una cornisa financiera, pues estaba diezmado en su capacidad exportadora, acechado desde dentro e ignorado por los amigos del pasado. Mahuad es un campeón de la metáfora y recorría el laberinto ecuatoriano consciente de que muchos de sus alumnos también habían visto a sus países naufragar. En la conferencia tomaban apuntes profesionales del Medio Oriente, de África, de Asia, de América Latina y de Europa del Este.

Mahuad llenó la pizarra de dibujos. Acudió a la metáfora del barco, que en su estreno público dos décadas atrás en Ecuador no había sido tan bien recibida. Luego, bosquejó un símil de tres ventanillas bancarias para ilustrar cómo se desangraba el sistema. Mientras tanto, los estudiantes hacían sintonía con la explicación, sumidos totalmente en la narrativa de un nudo que se enredaba cada vez más.

Como periodista, cubrí la crisis económica del Ecuador entre 1998 y 2000, cuando cayó el Gobierno, pero mucho de lo que esa noche explicaba el profesor nunca se lo había escuchado decir al presidente. Ahora, Mahuad hablaba desde la reflexión, sin tener que guardar las formas para no inflamar la crisis y con una visión global del problema que desembocaba en esa salida extrema llamada *dolarización*.

La conferencia fue un viaje al pasado que duró algo más de una hora y que reconstruyó el deterioro, el desahucio y la milagrosa convalecencia de la economía ecuatoriana de finales del siglo XX. Caído el telón y como si fuera el final de una película, los estudiantes aplaudieron el desenlace cinematográfico y dedicaron varios minutos a tomarse fotos con el narrador de la historia. Mientras eso ocurría, yo no podía dejar de evocar el antiguo género teatral de la tragedia griega, en el que el protagonista tenía marcada su desdicha desde el primer día. No importaba cuánto hiciera, o cuánto corriera o cuán titánica hubiese sido la victoria: al final del día el presagio trágico siempre se cumplía. Y el destino trágico de Mahuad era vivir lejos del país al que había dedicado la mayor parte de su vida. No importaba si había sido exitoso en su gestión al frente de la alcaldía de Quito o si había alcanzado a forjar la paz con Perú en tiempo récord luego de décadas de disputas limítrofes. Mahuad enfrentó una tormenta económica perfecta que hizo naufragar a un país y en medio de la tempestad inventó un salvavidas, consciente de que el proceso previo lo había dejado sin futuro político. Pero en la tragedia griega nunca importa cuánto se hizo antes o cuánto se haga después: el destino trágico siempre es inevitable.

Aristóteles decía que el género de la tragedia busca producir en el público un efecto de *catarsis*, que es la mezcla de dos sentimientos: el miedo (*fobos*) y la piedad (*eleos*). Para el filósofo griego, la catarsis es la purificación de las pasiones tras ser testigos de un evento trágico. Lo que aparece entonces es una suerte de solidaridad con el protagonista de la historia. El abrazo de los estudiantes en la Universidad de Harvard, casi veinte años después, a un Mahuad encanecido y menos alto del que vimos en la década de los noventa era, hasta cierto punto, ese gesto de empatía y expiación.

Mahuad luce siempre en control y no se descompone. Eso fue notorio la mañana siguiente cuando lo entrevisté en su casa en Cambridge, a propósito del vigésimo aniversario de la firma de la paz entre Ecuador y Perú. Dos décadas atrás, Mahuad convocó a su homólogo Alberto Fujimori a labrar una solución definitiva entre ambos países por un territorio no delimitado en la selva amazónica. Los mandatarios se reunieron diez veces en diez semanas y convencieron a sus Congresos de aceptar una salida propuesta por Argentina, Chile, Brasil y Estados Unidos, que fungieron como países garantes del proceso.

Aproveché la ocasión del aniversario del acuerdo limítrofe para hacerle una segunda entrevista sobre la dolarización de la economía ecuatoriana —que guardé durante más de un año y que ciertamente incluyó preguntas incómodas—. No obstante, en esta segunda entrevista Mahuad despachó mis cuestionamientos con una convicción notable y un dominio absoluto del tema. Recuerda las fechas exactas, recrea los escenarios con detalle y recurre permanentemente a datos y cifras que conoce de memoria. Lo vi desdoblarse de su rol de catedrático para convertirse en aquel presidente que en un lapso de 17 meses de profunda crisis alcanzó a encender una luz para el futuro.

Cuando fui reportero en Ecuador, no tuve esta oportunidad periodística. De hecho, muy pocos colegas habían conseguido hablar con él en las dos décadas que siguieron a su autoexilio en Estados Unidos. Finalmente, luego de tres meses de gestión, logré viajar a Cambridge, asistir a su clase en Harvard, entrevistarlo durante toda una mañana y ser su sombra en otros eventos académicos en una de las universidades más prestigiosas del mundo.

La historia del proceso de paz con el Perú es una epopeya hollywoodense con varios picos de tensión y un desenlace soñado que muchos se atribuyen como un logro propio. En cambio, la crónica de la crisis ecuatoriana de 1998 y 1999 es absolutamente huérfana. Todos quieren adoptar la redención de la paz, pero nadie quiere hacerse cargo de la crisis económica. Lo más fácil siempre fue endosarle a Mahuad la debacle de las finanzas públicas y privadas, pero una vez que se anunció la dolarización, una estampida de oportunistas corrió a arrebatarle el crédito.

Dado que sobre los episodios que rodearon la crisis se han montado todo tipo de leyendas, aproveché mis días en Cambridge para entrevistar a Ricardo Hausmann, el economista venezolano que, junto a otros expertos extranjeros, asesoró al Gobierno de Jamil Mahuad en el proceso de dolarización de la economía nacional, y quien también está vinculado a Harvard[2].

A Hausmann lo conocía porque era un columnista frecuente en la sección de economía del canal CNN en Español, del cual yo era productor, y porque había leído su libro *Banking Crises in Latin America,* editado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el que comparte créditos con la economista peruana Liliana Rojas-Suárez. Me reuní con él y ratificó en su relato cómo el presidente Mahuad había llevado las riendas de la decisión de dolarizar tras un profundo análisis. Su testimonio contradecía las versiones de varios políticos y empresarios que incluso hoy se atribuyen la autoría de un modelo que ha resultado exitoso y sostenible. Hausmann estaba en ese entonces al frente del Centro para el Desarrollo Internacional, uno de los departamentos de investigación económica y social más prestigiosos de los Estados Unidos.

Cuando terminó la entrevista, el expresidente me estaba esperando y ofreció mostrarme el camino de salida del centro de investigación. Lo que vino a continuación fue una experiencia reveladora: resulta que caminar al lado del profesor Mahuad en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard es un viaje con varias escalas: sus colegas lo saludan, sus alumnos le hacen consultas y otros estudiantes lo detienen con cualquier excusa que pueda llevar a una posible conversación. En medio de tantas interrupciones, perdí el tren que me tenía que llevar de regreso a Nueva York, donde estaba cubriendo por esos días la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Me resultó inevitable comparar la cálida interacción que rodeaba a Mahuad con el encuentro solemne que había tenido días antes en Nueva York con el entonces presidente boliviano Evo Morales. El ejercicio del poder obliga a los mandatarios a sujetarse al rigor de una agenda programada que los priva a veces de una conexión más espontánea con la gente. En contraste, el afecto con el que tratan a Mahuad en su diario andar por la universidad estadounidense está libre de todo protocolo. Una escena así sería totalmente impensada en su país natal. Me despedí del profesor y me quedé pensando en ese Ecuador al que difícilmente podrá regresar.

El episodio de la paz con el Perú estaba ligado con las finanzas públicas. Los gastos y las pérdidas del conflicto de 1995 fueron los golpes iniciales a una economía que fue rematada luego por una nefasta coincidencia de variables: el fenómeno de El Niño más destructor del que se tenga registro hasta la fecha; una triple crisis en Rusia, Brasil y en el Sudeste Asiático que no solamente recortaba nuestro horizonte exportador, sino que alteraba el mercado financiero global; y una plaga devastadora para el sector camaronero y un desplome histórico de los precios del petróleo. Al escenario sombrío de la crisis de fin de siglo habría que sumar dos factores más: un sistema financiero nacional en depuración, con algunos bancos insolventes; y el cierre del crédito internacional, debido a que los organismos multilaterales estaban enfocados en apagar incendios más grandes en otros puntos del mapa. La escena era solo comparable al estado de la economía nacional en el segundo semestre del 2020, a raíz de la pandemia del COVID-19.

El Ecuador de la época colonial vivía de la exportación de productos agrícolas, y el Ecuador de finales de siglo XX seguía sobreviviendo de lo que daban el agua y la tierra. Hoy, el modelo productivo del país corresponde mayoritariamente a la economía primaria, alejado de la industrialización y ajeno a la venta de servicios en gran volumen y al mercado de capitales. Cuando nos preguntamos por qué nos cuesta tanto aumentar la riqueza nacional, la respuesta es, simplemente, porque no nos hemos distinguido por agregar valor a lo que sembramos, pescamos o extraemos de la tierra, y solo ahora estamos empezando lentamente a producir conocimiento, a desarrollar tecnología y a registrar patentes. Así es que una tempestad, una plaga o un cataclismo en los mercados externos nos ponía y nos sigue poniendo fácilmente en jaque, como en efecto sucedió en 1998 y 1999, y como lo sufrimos también en 2020.

En mi calidad de periodista cubrí toda la gestión de Jamil Mahuad como presidente. Reporteé desde el Palacio de Carondelet —la residencia oficial del presidente de la República del Ecuador— la noche de diciembre de 1998 en que salió ovacionado y en hombros de la Plaza de Toros de Quito por haber asegurado la paz con Perú; y trece meses después alcancé a entrar a la sede del Congreso, minutos antes de que el movimiento indígena y un grupo de militares comandados por Lucio Gutiérrez cerraran la puerta para enrumbarse al golpe de Estado. Entre ambos hitos, fui testigo del desgaste del poder adquisitivo, la caída de bancos, la presión sobre el dólar, la quiebra del sector agroexportador y la incertidumbre ciudadana después del congelamiento de las cuentas. Puedo decir que tuve una mirada

privilegiada de los hechos, pero los periodistas económicos en ese momento intentábamos encontrar el sentido a los hechos y entender la gravedad de una circunstancia cada vez más compleja. Mientras Mahuad planteaba su metáfora del barco para referirse a la situación del país, yo sentía que realmente estábamos reportando un naufragio en vivo.

El desgaste era veloz y ocurría simultáneamente en varios frentes. Lo único que me apuntalaba en medio del torbellino informativo eran aquellos dos principios periodísticos que fui descubriendo y ejercitando desde el primer día en el oficio. El primero es el respeto al mérito editorial, es decir, al peso real que corresponde a un hecho noticioso y que constituye la respuesta a muchas de las dudas existenciales de los periodistas sobre el formato, la extensión o el tipo de cobertura. Mientras más relevante sea el mérito editorial, más espacio de difusión debería tener y más recursos se deberían asignar a su cubrimiento. El segundo principio es desconfiar de aquello que carece de pruebas. Los periodistas que honramos la profesión salimos a la calle a recopilar evidencias: testimonios, documentos, datos y registros audiovisuales que nos acerquen a establecer el hecho noticioso. No salimos a buscar 'la verdad', sino a reunir las piezas de un rompecabezas. Es la única manera de prevenir las noticias falsas que hoy inundan las redes y que antes llenaban las calles y los pasillos de las oficinas. El periodismo sin este doble rigor tiende a devaluarse rápidamente. Desde 1996 he hecho mi carrera en medios internacionales y puedo decir que son estos valores los que fundamentan el quehacer diario de los líderes globales en noticias: se informa todo aquello que es importante y que se puede comprobar. Así de simple.

Quizás por esta inclinación que siento hacia la recopilación de evidencias periodísticas le expresé a Mahuad mi opinión sobre la necesidad de difundir los episodios desconocidos sobre el proceso de dolarización que había vivido Ecuador a finales del siglo XX. Habían pasado unos meses desde mi visita a Harvard en septiembre de 2018 y me percaté de que había extenso contenido desconocido sobre este hito en la historia ecuatoriana que el país necesitaba descubrir. Hice entonces una llamada telefónica y le propuse que compartiera los detalles de manera abierta y que reuniera los testimonios de su círculo más íntimo de colaboradores durante el poder. Me dijo que él había tenido días antes la misma idea y que estaba pensando en publicar algo sobre el tema. Una vez más, no supe si yo había llegado muy tarde o si él simplemente había llegado más temprano a la misma conclusión.

Este libro, que tardó en gestarse más de un año, no es un relato idealizado de la vida política de Jamil Mahuad durante un periodo complejo de la historia del Ecuador. Es más bien una colección de textos que describen —por medio de géneros como la crónica, el análisis y la entrevista— el dilema económico y político al que se enfrentó Mahuad como presidente del Ecuador, y la solución que ofreció como jefe de Gobierno. Esta antología se concentra en los criterios técnicos, episodios inéditos y entretelones que rodearon una decisión que marcó un antes y un después en la economía ecuatoriana.

El primer texto es una extensa crónica del expresidente Mahuad donde narra con profundidad y de manera cronológica el proceso que condujo a la dolarización de la economía nacional en medio de un complejo contexto político, económico, financiero, social e internacional. La crónica está precedida de la recreación de una clase en la Universidad de Harvard, en la que Mahuad describe de manera minuciosa y didáctica el cuadro de la situación del país en 1998; es una disección que reconstruye a partir de varias fuentes el escenario de una de las crisis económicas más severas del siglo pasado. Aunque está cargada de datos y cifras, se trata de una crónica muy elocuente que pone en perspectiva los motivos que lo llevaron a tomar decisiones y asumir los riesgos políticos que sabía que corría. Mahuad ilustra su método de trabajo en momentos en que todas las puertas se cerraban, así como su carrera contra el reloj y la sole-dad del poder en medio de una creciente tensión política. Adicionalmente revela anécdotas sobre su colaboración con los asesores extranjeros y su entorno más íntimo, así como las reacciones de su gabinete cuando algunos de sus miembros conocieron la estrategia. También habla de la enorme oposición que encontró en el Congreso, en el Banco Central y, en algunos momentos, hasta en su propio partido, y narra cómo decidió seguir adelante, a pesar de la opinión contraria del Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la falta de una coordinación formal para usar el dólar por parte del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

A la crónica del expresidente Mahuad le siguen los relatos de varios miembros del equipo de Gobierno que cumplieron tareas específicas o que tuvieron participación directa en el diseño de la propuesta y/o en su implementación. El exministro de Finanzas, Alfredo Arizaga, hace un profundo análisis técnico de las arcas públicas y el comportamiento de los agentes económicos, y cuenta cómo el Gobierno iba descartando opciones hasta que la propuesta de la economía dolarizada empezó a tomar cuerpo. Por su parte, el exsuperintendente de Bancos, Jorge Guzmán, describe cómo fue su despacho el que contrató a un primer grupo de asesores extranjeros para bosquejar alternativas vinculadas con el dólar, y cómo estas calzaban con los avances que se hacían en paralelo en otras dependencias del Gobierno.

Luego, Mario Prado, quien fue miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador, relata los debates dentro del organismo sobre la dolarización y cómo, al final, se venció la resistencia a la medida y se lograron los votos suficientes para apoyar la propuesta del presidente. Este relato se complementa con el del exgerente general del Banco, Miguel Dávila, quien explica cómo planificó la implementación de la dolarización, así como el masivo plan de educación y transición monetaria que siguió, y cómo se continuó ejecutando luego del golpe de Estado.

El exasesor jurídico de la Presidencia, Juan Pablo Aguilar, narra cómo se construyó la estructura legal que sirvió de soporte a la dolarización y las precisiones que se hicieron para no contradecir la

Constitución, que establecía que el sucre era la moneda nacional. Por su parte, el exsecretario de la Presidencia, José Gutiérrez, describe los beneficios sociales de la medida en el corto, mediano y largo plazo, empezando por la recuperación del poder adquisitivo y el freno a la escalada inflacionaria. El excanciller Benjamín Ortiz toma la posta narrativa para concentrarse en los esfuerzos del Gobierno para intentar construir puentes fuera del país. Describe el contraste de las puertas que se abrieron a raíz del proceso de paz con la posterior actitud poco colaborativa del Fondo Monetario Internacional. Cuenta cómo fue desdoblarse de su oficio periodístico al frente del diario *Hoy* para formar parte de un gobierno en medio de una crisis inédita.

La cuota extranjera en esta antología la aporta el economista de origen venezolano Ricardo Hausmann, execonomista en jefe del BID, quien explica en su testimonio los factores que lo convencieron de que la dolarización era la solución indicada para el estado de la economía ecuatoriana de finales del siglo XX, y examina en qué circunstancias el dólar podría ser una vía de solución para otras economías latinoamericanas en problemas.

El grupo de artículos de miembros del equipo de Gobierno está coronado con una reflexión final de los autores sobre la sostenibilidad de la dolarización de cara a un futuro pospandémico, de alta fragilidad macroeconómica y de marcada incertidumbre política. Recuerdan cómo se logró restaurar la confianza de los agentes económicos y analizan las tareas inconclusas en los últimos 20 años (en los ámbitos laboral, fiscal y financiero) que pudieron haber terminado de conformar un nuevo paradigma.

La antología remata con una entrevista de Jamil Mahuad a Juan José Daboub, exministro de Finanzas de El Salvador, quien estuvo al frente de esa cartera de Estado cuando su país decidió dolarizar la economía (un año después que Ecuador). En la entrevista se compara la situación ecuatoriana con la salvadoreña y se analiza el momento en que cada Gobierno tomó la decisión.

¿Cuáles son las dudas y preguntas que han girado en torno a la dolarización durante veinte años? Las más importantes no se refieren a su efecto, considerado por la gran mayoría como conveniente, sino más bien a sus causas y a su futuro. Las conversaciones que tuve con el expresidente Mahuad y con Ricardo Hausmann en Harvard me permitieron recordar que en Ecuador aún abundan noticias falsas o incompletas no solo respecto del proceso dolarizador, sino del origen de la crisis. Mahuad y su equipo de técnicos, con quienes conversé extensamente durante 2020, se retiraron en silencio después del golpe de Lucio Gutiérrez, pero consideran que ha llegado el momento de explicar los pasos que se dieron y en qué circunstancias.

La crisis de 1998 y 1999 en Ecuador estuvo salpicada de imprecisiones editoriales y de noticias reales atribuidas a circunstancias ficticias o a personajes ajenos. La prudencia informativa del Gobierno de entonces, para no intranquilizar aún más a los agentes económicos, fue aprovechada por algunos actores políticos para trazar su agendas personales o partidistas. Si en esa época hubiéramos tenido redes sociales, estoy seguro de que la crisis se habría acelerado e intensificado. Los rumores de ese momento tenían como blanco las instituciones, pero también apuntaban a los proyectos que se levantaban para salvar al país de la crisis, como lo fue la adopción del dólar.

Este libro deja sin piso los mitos construidos desde enero de 2000. El primero dice que la dolarización fue un gol olímpico del Gobierno con los ojos cerrados y que fue el afortunado resultado de la improvisación gubernamental, gracias a la mano providencial de algún santo invocado en el último minuto en el Palacio de Carondelet. Otro mito dice que Mahuad siempre se opuso a la dolarización y que en las horas finales de su gobierno no le quedó más remedio que aceptarla. Pero, sin duda, el mito mayor corresponde a la paternidad de la dolarización. A esta camioneta se han subido durante años políticos y empresarios que nada tuvieron que ver en la toma de la decisión. Desde el principio hubo varios entusiastas de la divisa estadounidense, pero una cosa es alentar desde la tribuna y otra muy distinta es jugar en la cancha en medio de la fricción del partido.

Aquí se cuenta, por ejemplo, cómo el expresidente Mahuad asignó desde agosto de 1999, un año después de su posesión, a varias dependencias del Gobierno el estudio de factibilidad de la dolarización. También se describe la interminable negociación con el FMI —la única fuente posible en ese entonces del salvavidas crediticio que requeríamos—, el abandono de los organismos multilaterales en el momento más delicado y la circunstancia en la que se incorporaron los asesores extranjeros. Se aborda también la crisis bancaria y el congelamiento de los depósitos, y se explican las razones técnicas para definir el tipo de cambio que, al final, se calculó en 25.000 sucres por dólar.

En resumen, este proyecto editorial recoge los testimonios de las personas que prepararon en varios frentes la toma de la decisión, la planificación y la implementación del cambio de la moneda ecuatoriana por el dólar de los Estados Unidos. Los autores describen por primera vez cómo los ecuatorianos logramos escapar del infernal tornado económico que vivía Ecuador hace más de veinte años y que estaba teniendo devastadoras réplicas en lo social y lo político. Esta grave situación, guardadas las proporciones, nos recuerda a la actual coyuntura del catastrófico escenario económico, que se ha agudizado por la pandemia del COVID-19. Por esta razón, el libro es una gran oportunidad para acercarnos a los que tomaron parte en la dolarización de la economía ecuatoriana para conocer a través de sus memorias lo que pasó y cómo reaccionaron. De esta manera, la presente colección de textos se convierte en un libro imprescindible sobre supervivencia e innovación económica en situaciones de riesgo, volatilidad y extrema incertidumbre.

Así dolarizamos al Ecuador: Memorias de un acierto histórico en América Latina es una prueba de ADN sobre el origen de la dolarización en Ecuador y un documento que estaba pendiente con la historia del país. Ha sido articulado por Jamil Mahuad, el académico de Harvard que se enfrentó a un destino

trágico cuando fue presidente del país y que dejó un legado importante, aun a costa de su último aliento político.

Este libro no llega ni muy temprano ni muy tarde. Llega justo a tiempo.

---

1 Periodista guayaquileño, ejecutivo de noticias y docente universitario. Licenciado en Periodismo por la Universidad San Francisco de Quito, obtuvo una maestría en Relaciones Internacionales en The New School for Public Engagement de Nueva York y posee estudios de posgrado en comunicación por la Universidad Austral de Buenos Aires. Inició su carrera en medios en 1996 en la agencia internacional de noticias Associated Press en Quito y como reportero económico en Ecuavisa y SíTV. Desde entonces ha sido productor de la Unidad de Economía de CNN en Español en Atlanta (2006-2011), gerente de noticias de Teleamazonas (2011-2013) y decano de la Facultad de Comunicación y Artes Audiovisuales de la Universidad de las Américas (2013-2015). Actualmente es productor ejecutivo de la cadena de noticias China Global Television Network (CGTN) en Washington D.C. En 2005 fue coganador de un premio SunCoast Emmy y desde 2016 ha producido reportajes ganadores de seis medallas en el New York Festivals. Fue becario del Alfred Friendly Press Fellowships (2000) y del Servicio Alemán de Intercambio Académico (2014).

2 Los otros dos asesores internacionales fueron el excanciller y exministro de Economía argentino Domingo Cavallo, quien escribe el prólogo de este libro, y Jeffrey Sachs, director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.

Agradecimientos

Este libro, y sobre todo esta crónica, no habría llegado a su final sin el apoyo incondicional, amoroso y permanente de toda mi familia. De mi madre, Rosa Witt, que con el ejemplo de su actitud risueña y desprendida hacia los demás y hacia la vida y su serena confianza en Dios en los momentos de adversidad me impulsó de niño a que fuera yo mismo por sobre todas las cosas, y a partir de entonces siempre me permitió serlo; de mi hija, Paola, que ha alegrado mi vida con el apoyo inagotable de su presencia siempre dulce y jubilosa, sustentada en la coherencia de sus acciones con sus principios y en su criterio inteligente, balanceado y objetivo; y de mi esposa, Anna, que desde hace 15 años ha llenado todos los espacios de mi vida con su amor solícito y generoso, su infaltable buen humor, su talento luminoso y el testimonio de su trabajo incansable. Junto a ellos, mi tía Livia fue hasta su muerte reciente una columna de fe y una fuente de amor interminable. Mis hermanos, Rocío y Eduardo, y sus familias hicieron siempre mi vida más fácil, pues encontraron formas para demostrarme, de todas las maneras posibles, que estaban ahí para apoyarme con decisión y cariño. Incluyo entre los agradecimientos a mi familia, uno muy especial a mi querido amigo Patricio Vivanco por sus demostraciones de respaldo, lealtad y afecto durante más de cincuenta años de amistad a toda prueba.

Hemos compartido estrechamente los últimos veinte años de mi vida con mis primos Clark y Susana Bernard, con quienes la celebración anual en su casa del Día de Acción de Gracias ha renovado en cada ocasión la profunda conexión que nos uniría el resto del año.

Tampoco habría culminado este libro del modo en que lo hemos hecho sin la colaboración ilimitada, inteligente, sensata y veraz de mis queridos amigos, coautores del mismo, con quienes hemos mantenido un compromiso con la verdad y con los más altos intereses del país que se demostró en los largos y difíciles días de la tormenta perfecta y que permanece hasta hoy. Ellos han sido el equipo humano que, junto con Patricio Vivanco y Vladimiro Álvarez Grau, han asumido con profesionalismo y ética mi defensa ante los jueces y ante la opinión pública ecuatoriana.

Un agradecimiento especial quiero ofrecer a Benjamín Ortiz, Domingo Cavallo y Diego Araujo por su amistad invariable que los llevó a leer con atención y cuidado los borradores de esta crónica. Ellos, al igual que mi hija, Paola Mahuad, José Gutiérrez y Alonso Pérez, me ofrecieron sugerencias y comentarios oportunos y precisos. También quiero agradecer a Ana Lucía Armijos, Juan Pablo Chauvin y Carlos Larrea por sus comentarios sobre partes de la misma.

Entretejidas en el sustrato de este libro están las interacciones, que agradezco, con mis amigos Roger Fisher, Ronald Heifetz, Bill Ury, Ricardo Hausmann y Dan Shapiro, de la Universidad de Harvard. También agradezco el apoyo institucional que recibí en dicha universidad de Jim Sebenius, Bob Mnookin y Nicholas Burns, del Proyecto de los Secretarios de Estado Americanos, y de David Gergen, del Centro para el Liderazgo Público. Con ellos compartimos el gozo de enseñar clases juntos al igual que con Merilee Grindle, Brian Mandell, Kessely Hong, Dean Williams, Matt Andrews y Robert Wilkinson. Susan Hackley y James Kerwin siempre me ofrecieron su apoyo en el Programa de Negociación de la Escuela de Leyes.

En un evento organizado por nuestros amigos comunes, Kevin Steinberg y Michelle Barmazel, en el Rancho Skywalker, cerca de San Francisco, California, en noviembre de 2018, Enrico Drago conoció mi proyecto de escribir un libro sobre las dificultades de gobernar un país con una democracia débil y una economía globalizada en medio de la tormenta perfecta. “¿Por qué no lo publicas con nosotros?”, me preguntó Enrico de inmediato y con entusiasmo. “¿Quién es ‘nosotros’?”, le respondí con candidez. No sabía que su familia era propietaria de un paquete importante de las acciones del grupo editorial Planeta. A partir de allí Enrico orquestó mi vinculación con José Crehueras, presidente del Grupo Planeta, con quien en un desayuno en Madrid coordinamos las líneas generales de este proyecto. Entonces fue Mariana Marczuk, directora editorial para el Área Andina, radicada en Bogotá, quien lo impulsó junto con Luis Fernando Páez, gerente editorial de No Ficción. A todos ellos les expreso nuestra gratitud. Quiero hacer una mención especial a la estrecha colaboración que desarrollamos con Andrés Delgado, editor de este libro, quien combinó su excelencia profesional y atención al detalle con los dotes humanos de bondad, flexibilidad y paciencia. En un ambiente de trabajo sosegado y placentero, Andrés sugirió cambios que fueron adecuados y creativos. Gracias a sus contribuciones, a las de Miguel Alfredo Dávila y Munir Ramadán, y a las revisiones finales hechas por Gustavo Patiño y Thanya Ararat, alcanzó su forma definitiva el texto final que hoy publicamos.

De la Paz del Cóndor a la Paz del dólar: Memorias del decisor en jefe

Jamil Mahuad

Proemio

Muchos de los que han publicado sus opiniones sobre la dolarización de la economía ecuatoriana en libros y medios de comunicación no participaron en la toma de esa decisión y, por lo tanto, ignoran el proceso que diseñamos y seguimos en el Gobierno para adoptarla. Basadas en información errónea, fraccionada e imprecisa que conocieron 'de oídas' —y que, en algunos casos, distorsionaron de manera interesada—, varias de estas personas han cometido graves errores en sus análisis y narrativas sobre este hito en la historia económica del Ecuador.

Dos mitos nacieron de esas narrativas: el primero dice que dolarizar fue una idea de última hora, adoptada a la ligera y sin considerar el contexto nacional e internacional en el que se encontraba el país. El segundo dice que dolarizar fue una decisión política tomada sin fundamentos económicos ni técnicos.

Estos son mitos y la realidad fue muy distinta. Los autores de la dolarización ecuatoriana ofrecemos en este libro nuestros testimonios, en los que explicamos con lujo de detalles todos los aspectos de orden económico, social, político, cultural, histórico e internacional que analizamos durante varios meses antes de tomar la decisión de adoptar el dólar estadounidense como la moneda nacional en el año 2000.

Al leer estos testimonios, la conclusión irrefutable es que todos los análisis que realizamos en el Gobierno explican el éxito posterior de la dolarización, que ha sido calificada como la política económica más importante del país desde la creación del Banco Central del Ecuador —que cumplía 72 años en 1999— y la de más larga vida, pues ha sido capaz de mantenerse a flote como un corcho a pesar de la serie de decisiones económicas inconvenientes tomadas por algunos de los Gobiernos siguientes, y, en especial, las tomadas por el Gobierno del presidente Rafael Correa, que la abominó, y adoptó políticas económicas con el inocultable propósito de hundirla, hacerla fracasar y tornar inviable su subsistencia.

La decisión de dolarizar fue la conclusión de un ordenado y riguroso proceso que diseñamos en nuestro Gobierno —que se posesionó en agosto de 1998— para recoger información económica, social, política e internacional, y para clasificarla y examinarla sistemáticamente. Este proceso nos condujo a la convicción de que la dolarización constituía la mejor alternativa económica —en realidad, la única viable— para el Ecuador de comienzos del nuevo milenio. La lectura de estas páginas evidencia que dolarizar no fue una idea de última hora, considerada a la ligera y basada en razones políticas de corto plazo, sino el resultado lógico de haber hecho los análisis necesarios. Decidimos dolarizar con rapidez, sí, pero no de manera apresurada.

En esta crónica describo el contexto en el que goberné, los dilemas que enfrenté, las opciones que consideré y las decisiones que tomé para adoptar la dolarización de la economía ecuatoriana. Todo empezó el 10 de agosto de 1998 cuando, con plenitud de conciencia y de modo voluntario, asumí la Presidencia de la República del Ecuador; al hacerlo, acepté la obligación de tomar decisiones en nombre de mi pueblo. Todo mi ejercicio presidencial estuvo enmarcado por el magnífico ruego de la Oración de la Serenidad[1] con el que concluí mi discurso de posesión: "Dios mío, dame la serenidad suficiente para aceptar las cosas que no puedo cambiar; dame el coraje necesario para cambiar las que sí puedo, y dame tu luz para que comprenda la diferencia".

Hoy, casi veintiún años después de la decisión que adoptó mi Gobierno, recuerdo con respeto, gratitud e inmenso afecto las contribuciones de los coautores de este libro en el proceso de la toma de esa dramática, valiente y audaz determinación. Todos narramos, cada uno a su manera, cuán difícil fue mantener en ese entonces la cabeza fría y el equilibrio emocional necesarios para diseñar políticas públicas adecuadas en momentos de extrema tensión económica, social, política e internacional.

Estoy convencido de que tanto en lo individual como en lo colectivo mis coautores pasarían con éxito la prueba ácida del servicio público presentada por el presidente estadounidense John F. Kennedy en su discurso ante la Cámara Legislativa de Massachusetts el 9 de enero de 1961: "Su éxito o fracaso en cualquier cargo público que ejerzan será medido por la respuesta a cuatro preguntas: primero, ¿fueron, en verdad, hombres [personas] de coraje? Segundo, ¿fueron, en verdad, hombres [personas] de criterio? Tercero, ¿fueron, en verdad, hombres [personas] íntegras? Y cuarto, ¿fueron, en verdad, hombres [personas] consagradas al servicio?".

El 9 de enero de 2000, exactamente 39 años después de que se pronunciaran esas palabras, contesté las cuatro preguntas en mi corazón y en mi mente cuando armado de coraje, en uso de mi criterio, revestido de integridad y en un acto de servicio, anuncié como presidente del Ecuador la adopción del dólar de los Estados Unidos como la moneda del país.

Aviso al lector

Cuando llegué como *fellow* al Instituto de Políticas de la Universidad de Harvard en abril de 2000,

relaté mi experiencia como presidente del Ecuador en una serie de entrevistas que fueron grabadas y resumidas para referencias futuras. Esas grabaciones y resúmenes conservan hasta hoy la frescura de la memoria reciente y han constituido la espina de esta crónica.

He usado, además, mis agendas y apuntes personales, documentos públicos, informaciones de prensa y de televisión, e innumerables conversaciones mantenidas durante veinte años con los coautores de este libro y con otros funcionarios públicos que me acompañaron en mi ejercicio presidencial. He conservado la forma del diálogo en las conversaciones que, por su importancia y significación, copié de inmediato y casi textualmente cuando terminaron. En los casos en que ha sido posible, he corroborado el contenido de los diálogos con quienes participaron en ellos.

Esta crónica registró tres cambios importantes desde la concepción inicial hasta su terminación. El primer cambio es su intención, porque empezó como la memoria de un proceso histórico ubicado en el contexto de la época y terminó como una crónica completa que combina relato personal, análisis racional, interpretación histórica y juicio valorativo de su autor.

El segundo cambio registrado es su extensión, una derivación lógica del primero, pues la planifiqué como un artículo de 50 páginas que pudiera escribirse en cuatro meses y fue creciendo en su desarrollo hasta abarcar más de 700 páginas, y cuya elaboración ha tomado más de dos años.

El tercer cambio es su importancia e impacto actuales. Empecé a escribirla en una época considerada normal en el Ecuador y en el mundo, en la que explicar cómo dolarizamos la economía de mi país solamente tenía el valor de un testimonio histórico. No obstante, la he terminado en medio de la catástrofe económica social y política generada por la pandemia de la COVID-19. Como consecuencia de ello, en algunos países como Argentina, Colombia y hasta Venezuela se debate actualmente la conveniencia de adoptar el dólar como la moneda nacional. Mientras tanto, el Ecuador ha entrado en las semanas finales de una campaña electoral a la Presidencia en la que compiten 16 candidatos presidenciales, y donde uno de los opcionados a ganar —Andrés Arauz, candidato que había escrito y defendido fórmulas de desdolarización “buena” y “amigable”, y que sigue al pie de la letra las instrucciones del expresidente Correa—, al advertir que perdía votos por amenazar al dólar —cuya imagen es mejor que la de todos los candidatos juntos—, ha negado su discurso anterior (solo de labios para afuera, pues no han cambiado ni su pensamiento ni sus intenciones desdolarizadoras) y ahora se autocalifica como defensor de la dolarización. Veintiún años después de que la adoptáramos, defender a la dolarización sigue siendo la posición política más popular en el Ecuador.

He rumiado el contenido de esta crónica por más de 20 años. Parece ser de la esencia de un trabajo de esta naturaleza que las memorias se mastiquen, se traguen, se regurgiten y se vuelvan a masticar y a tragar; que sigan el proceso de recordar hechos, colocarlos en secuencia, analizarlos en contexto y volver a recordarlos para reiniciar el círculo. De ahí probablemente provienen los famosos versos de T. S. Eliot:

No debemos cesar de explorar
y al final de nuestras exploraciones
retornaremos al lugar del que partimos
y lo conoceremos por primera vez.

Han quedado fuera de esta crónica los acontecimientos de mi vida anterior a la toma de posesión de la Presidencia del Ecuador, así como los de mi vida posterior al golpe de Estado. Planeo abordarlos en el futuro.

Para concluir este aviso al lector, debo contestar a las cuatro preguntas que giran alrededor de cualquier obra publicada: *¿por qué escribir sobre este tema?* Por su valor y trascendencia histórica. *¿Por qué lo escribo yo?* Porque fui el actor principal de estos hechos. *¿Por qué lo escribo como crónica?* Porque quiero ofrecerle al lector la oportunidad de que reviva circunstancias que quizás vivió o se las imagine por primera vez desde la perspectiva del decisor en jefe del Ecuador entre agosto de 1998 y enero de 2000. Nada estropea tanto una narración histórica como contarla a medias, por encima, de manera impersonal o al apuro.

Por último, *¿Por qué contarla ahora?* ¡Ah, si lo supiera! Tal vez porque, parafraseando a Lao-Tse, cuando los lectores están listos aparece el escritor y cuando el escritor está listo aparecen los lectores.

---

1 Conocida en inglés como *The Serenity Prayer*, es una oración atribuida al teólogo americano Reinhold Niebuhr (1892-1971). Escrita en la década de los treinta, esta oración se popularizó en los años siguientes entre grupos religiosos de los Estados Unidos (N. del E.).

INTRODUCCIÓN

El Ecuador al filo del segundo milenio

No sabemos quién descubrió el agua,
pero sabemos que no fue un pez.

MARSHALL MCLUHAN

No vemos el mundo como es,
lo vemos como nosotros somos.

ANAIS NIN

Ayúdame a decir la verdad delante de los fuertes
y a no decir mentiras para ganarme el aplauso de los débiles.

MAHATMA GANDHI

Lo que nuestra vida sea depende tanto de
lo que sea nuestra persona como de lo que sea
nuestro mundo. Se vive siempre en
una circunstancia única e ineludible.
Ella es quien nos marca lo que hay que hacer.

Esto es lo único que encuentro y que me es dado:
la circunstancia (...).
Yo soy yo y mis circunstancias.

Yo he aceptado la circunstancia de mi nación
y de mi tiempo.

JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Conflicto es una conversación que no va
a ninguna parte porque hay más de una verdad.
Conflicto es también la incapacidad de decir
adiós y de dejar ir algo que está muriendo
o ha muerto ya.

KENNETH CLOKE

Una clase en la Escuela Kennedy de Harvard

—El número 1 significa ‘sin importancia’ y el 10 significa ‘sumamente importante’. ¿Qué tan importante creen ustedes que es la geografía para entender la situación de un país? —pregunto al grupo de casi 100 participantes (provenientes de más de 60 países) del curso para ejecutivos titulado *Agentes de Cambio Global*, de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard en Cambridge (Massachusetts), en la que enseño desde el año 2000 después de implementarse la dolarización ecuatoriana.

La amplia mayoría califica la importancia de la geografía entre 8 y 10.

—Usando la misma escala —continúo—, ¿qué calificación le darían ustedes a conocer los antecedentes históricos de una sociedad?

La votación arroja casi el mismo resultado.

—¿Y a la cultura, entendida como la forma en que definimos nuestra identidad y explicamos nuestro rol en el mundo?

La votación se concentra aún más en el número 10.

—Coincido con ustedes —digo, algo sorprendido de nunca haber recibido una respuesta distinta a estas preguntas en anteriores ocasiones en que las he hecho a otros participantes—. Sus respuestas implican dos conclusiones: primero, que no existen soluciones ‘técnicas’ que apliquen a todo tipo de situaciones, modelos ‘talla única’ que puedan diseñarse en cualquier parte del mundo y aplicarse por igual en todos lados para mejorar la situación de un país. Segundo, que las mejores soluciones son aquellas cortadas como traje a la medida, es decir, aquellas que incorporan elementos geográficos, históricos, culturales y políticos de un país. Las mejores soluciones pasan por lo que yo he bautizado como el *test del Cu-Co*: aquellas que demuestran ser *cu-lturalmente co-mpatibles* con la realidad en la cual se aplican.

Hago una larga pausa. Recorro despacio el salón y desplazo mi mirada de izquierda a derecha. Me detengo en el rostro de una joven cuya placa de identificación revela un apellido en español y continúo con un tono invitador.

—Ustedes vienen de partes del mundo muy diferentes y ejercen las más variadas profesiones. Sumadas las de todos los presentes, tenemos aquí miles de horas de experiencia en el manejo de problemas difíciles. Para convertir esta sesión en una experiencia interactiva, quiero hacerles un pedido: que acepten ser consultores del Gobierno ecuatoriano que presido.

Algunos me miran con desconfianza, sin duda sorprendidos por el extraño giro que toma esta clase que apenas empieza. Otros, por el contrario, sonríen con timidez, tal vez algo intimidados por la tarea que les propongo.

—La propuesta es en serio: convirtamos esta aula en la oficina de asesores de la Presidencia de la República de Ecuador en 1998. ¿Aceptan?

La mayoría asiente con movimientos de cabeza. Alguien hace un gesto divertido.

—¿Qué información básica requieren sobre el Ecuador para poder cumplir su tarea? Denme solo la lista de puntos, los escribiremos en este papelógrafo —digo, señalando con el marcador el pliego de papel. “Ecuador para extranjeros”, escribo como título en la parte superior.

Pocos minutos después tenemos una poblada lista de preguntas en el papelógrafo. Todas se refieren a tres aspectos: en el primero están la realidad geográfica, la historia reciente y los marcadores de la identidad ecuatoriana; en el segundo están la estructura económica, social y política del Ecuador, y su posición en el contexto internacional; y en el tercero están mi rol personal —que comprende mi ideología y trayectoria política—, y la campaña electoral a la Presidencia, con temas como la base de electores, las ofertas de campaña y el plan de gobierno.

—Antes que nada, tenemos que ubicarnos en 1998: los teléfonos celulares son grandes, caros y escasos, no son ‘inteligentes’ y solo sirven para hablar; las computadoras portátiles pesan alrededor de diez libras; usamos la Internet y el correo electrónico en sus versiones iniciales; y no hay periódicos en línea ni han aparecido aún las redes sociales.

Luego de esta breve advertencia, prosigo.

—Voy a ofrecerles información sobre todos los aspectos que me han solicitado.

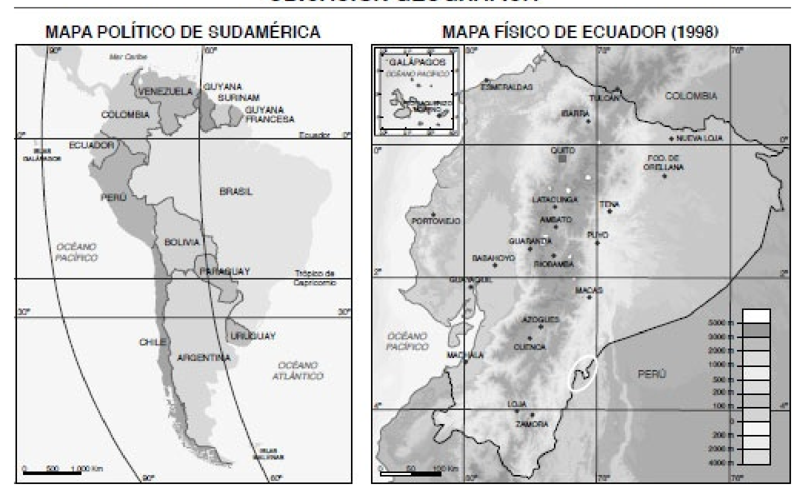
La economía ecuatoriana: pequeña, concentrada y abierta

—Empiezo por el primer punto: la realidad geográfica y sus implicaciones. Asumiendo que ustedes no saben nada de mi país, ¿qué les llama la atención del Ecuador con solo mirar estos dos mapas?

Previamente había copiado mi presentación en PowerPoint a la computadora instalada en el aula. Desde ahí proyecto en la pantalla que está a mi espalda dos mapas: el mapa político de América del Sur

a la izquierda y el mapa físico del Ecuador a la derecha (figura 1).

FIGURA 1. MAPAS DE SUDAMÉRICA Y DEL ECUADOR[1]



Fuente: modificaciones hechas por Miguel Alfredo Dávila a partir de mapas con licencia libre de Wikimedia Commons (mapa de América Latina), y Wikimedia Commons y el Instituto Geográfico Militar del Ecuador (mapa del Ecuador).

—En el mapa de la izquierda, veo que Ecuador es un país sumamente pequeño si lo comparamos con otros países de América del Sur. En cambio, Brasil aparece más grande que el resto de los países del continente juntos —dice una funcionaria pública africana.

—En el de la derecha, Ecuador se presenta como un país partido en dos por una cordillera —añade un miembro de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.

—Entiendo que algo pasa en esa zona marcada con un óvalo blanco —aporta de manera dubitativa un joven diplomático europeo al señalar una zona marcada de esa forma en el mapa de la derecha.

Satisfecho con los aportes de los participantes, continúo con mi explicación.

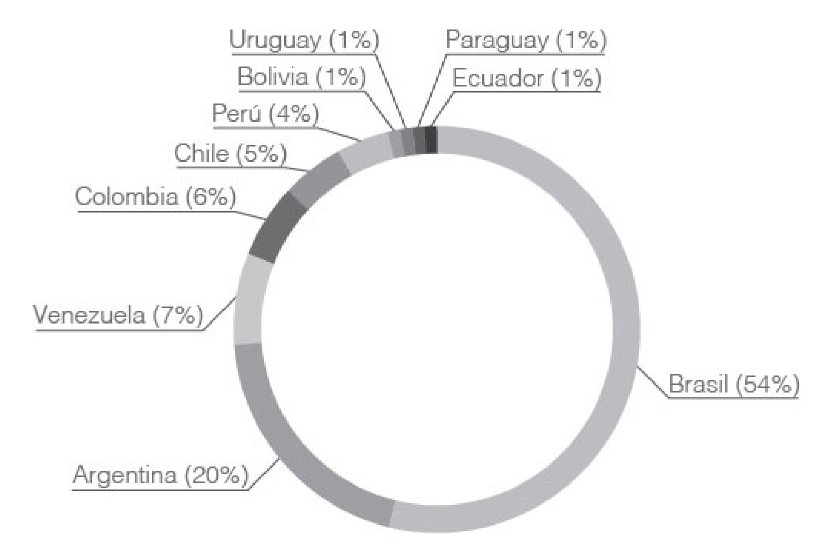
—En efecto, Ecuador es un país pequeño: tiene aproximadamente el tamaño de Italia o de los estados de Colorado o Nueva Jersey en los Estados Unidos. En 1998 su población era de 12 millones y estaba radicada, casi por igual, en la Costa, que es la región entre el océano Pacífico y la cordillera de los Andes, y en la Sierra, que se extiende de norte a sur por la cordillera. Solo el 5% de la población vivía en la Amazonía y en las islas Galápagos.

»En Ecuador, existe una división regional muy fuerte que hace muy difícil concertar objetivos nacionales. La ciudad capital representa un porcentaje muy importante de la población en casi todos los países de América Latina: en América del Sur es el caso de Caracas, Bogotá, Lima, Santiago, Buenos Aires, Montevideo y Asunción. Casi ningún país tiene dos de sus ciudades compitiendo por el poder político y económico, como en Bolivia, por ejemplo, donde La Paz y Santa Cruz se disputan entre sí ese liderazgo. En Ecuador, esta tensión está representada en Quito y Guayaquil, y por eso las políticas de desarrollo siempre se analizan con suspicacia y a la luz de teorías conspirativas que las interpretan como la intención deliberada de favorecer a una región sobre la otra. Por eso, en el pasado, cuando un Gobierno ecuatoriano, por razones de política monetaria y cambiaria, devaluaba el sucre, siempre era acusado de hacerlo para favorecer a los “exportadores de la Costa”, cuando el verdadero objetivo de una medida de este tipo era poner en marcha un modelo de crecimiento económico de “desarrollo hacia afuera” basado en el desarrollo de las exportaciones, como se había hecho en otros países de la región y del mundo.

Tras una pausa, proyecto una diapositiva que muestra el porcentaje del PIB ecuatoriano en relación con el PIB de los países de la región (figura 2).

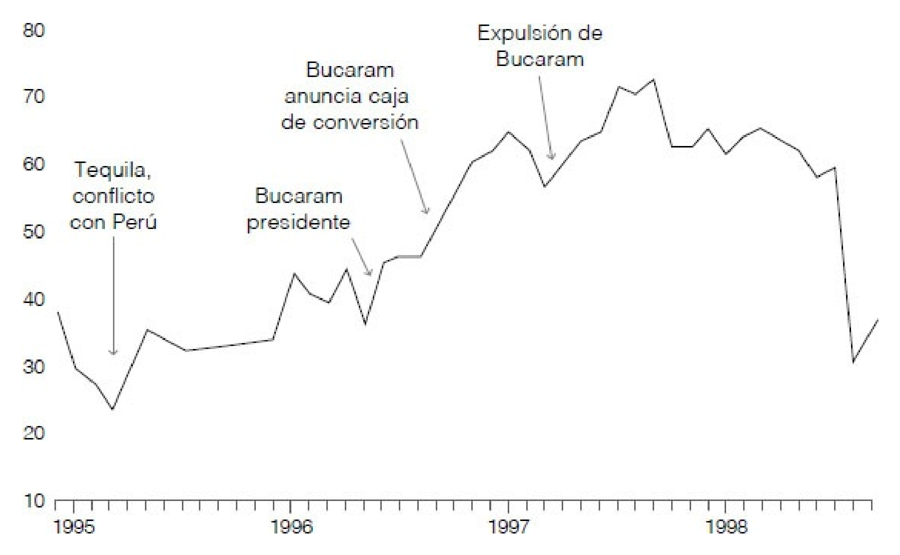
—La economía ecuatoriana es pequeña. Según estadísticas del Banco Mundial, en 1997 el Producto Interno Bruto (PIB) fue de 19.710 millones de dólares, que representó menos del 2% del PIB sudamericano. Así mismo, es muy abierta, pues el comercio exterior representa el 45,01% del PIB[3], y por eso es muy dependiente del contexto internacional. La teoría económica dice que, en general, mientras más pequeña y abierta es una economía, más expuesta está a los embates provenientes del exterior.

FIGURA 2. COMPARACIÓN DE LOS PIB DE LA REGIÓN (1997)



Fuente: Banco Mundial

FIGURA 3. PRECIO DE LOS BONOS DE LA DEUDA ECUATORIANA (1995-1998)[2]



Fuente: Jaramillo (1999)

Dicho esto, proyecto una gráfica en la pantalla (figura 3).

—Este gráfico de líneas demuestra las fluctuaciones en el precio de los bonos de la deuda ecuatoriana, expresada en dólares, durante los últimos años, en conexión con los acontecimientos nacionales e internacionales. Como ven, la tendencia general entre 1995 y 1997 fue de crecimiento, con ligeras fluctuaciones.

»La deuda externa y las exportaciones son las fuentes más importantes de ingreso de divisas al Ecuador. La diversificación de las exportaciones ecuatorianas es muy baja: el 38 % van a los Estados Unidos y el 19% a la Unión Europea. En 1997 tres productos lideraron nuestra oferta exportadora, que unidos generaron el 72 % de nuestras exportaciones: el petróleo, que se extrae en la región Amazónica, se transporta hasta el puerto de Esmeraldas en el Pacífico y desde ahí sale al exterior —digo mientras señalo con el láser la ruta del oleoducto transecuatoriano en el mapa del Ecuador—, que aportó el 30% de las exportaciones y que, de hecho, representó también el 30% de los ingresos del Estado; el banano, que generó el 25 % de las exportaciones; y el camarón, que generó el 17%[4]. El primer producto proviene del interior y los dos siguientes provienen de la Costa. La Sierra casi no incidió en la canasta exportadora ecuatoriana en 1997 porque su mayor producto, que son las flores, solamente alcanzó el 1,7 %[5] de las exportaciones totales. Como pueden observar, la geografía de mi país condiciona gran parte de su economía —afirmo con certeza.

»Somos los primeros exportadores de banano en el mundo, en cantidad de toneladas métricas. El banano es un gran generador de empleo: muchos pequeños y medianos productores del país trabajan en esta actividad. El año 1997 fue generoso para la exportación bananera: abrimos nuevos mercados en Rusia y en Asia Oriental. Llegamos a la cifra récord de 1.312 millones de dólares de exportación y (hecho inusitado), el banano estuvo cerca de generar tantas divisas como el petróleo en ese año, que alcanzó los 1.550 millones de dólares. En el Gobierno esperamos una situación similar o mejor para 1998, pero también somos conscientes de la vulnerabilidad del negocio: el banano es una fruta perecedera que no puede almacenarse; es decir, o se consume o se pierde.

El grupo sigue con atención mis explicaciones y mira la nueva diapositiva que proyecto. Contiene las

fotografías de un campo petrolero, de un racimo de banano, de una piscina camaronera y de un barco pesquero laborando en alta mar y recogiendo sus redes.

—También estamos entre los tres primeros exportadores mundiales de camarón: desarrollamos la forma de cultivarlos en piscinas donde ‘sembramos’ las larvas, las alimentamos y las cosechamos. Estamos entre quienes poseen la tecnología más avanzada y sofisticada del mundo en el cultivo de camarones, lo que entraña el riesgo de no tener a quién acudir en el evento de que nuevas enfermedades aparezcan y afecten a las empresas camaroneras. La pesca es el tercer producto de exportación costeña, luego del banano y el camarón. Sin embargo, su presencia depende de la temperatura de las aguas: si las aguas se calientan, los peces se desplazan con facilidad hacia zonas más templadas, lo que encarece los costos de captura y transporte.

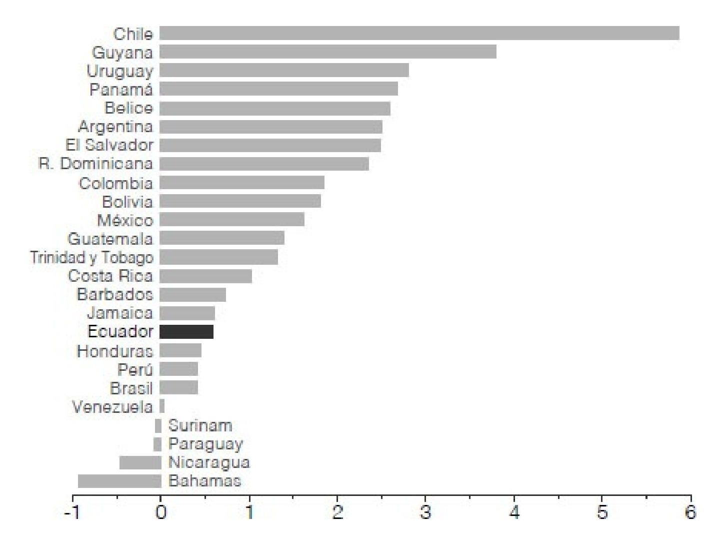
»Entonces, como ven, la economía ecuatoriana es pequeña, abierta y no diversificada.

Dicho esto, proyecto un diagrama de barras con el crecimiento promedio del PIB per cápita en la década de los noventa (figura 4). Proyecto también una diapositiva que muestra la evolución del ingreso per cápita en Ecuador entre 1950 y 2000, que además vincula ese crecimiento con los periodos de auge bananero, petrolero y con el periodo de ajuste estructural de las décadas de los ochenta y noventa (figura 5).

—Uno, la economía tuvo un crecimiento mínimo en la última década cuando la comparamos con las del resto de países de América Latina. Dos, las variaciones anuales de su crecimiento desde 1960 son tan grandes que parecen los picos y valles de un electrocardiograma. —Al decirlo, proyecto un gráfico de líneas que muestra lo que parece, efectivamente, un electrocardiograma (figura 6).

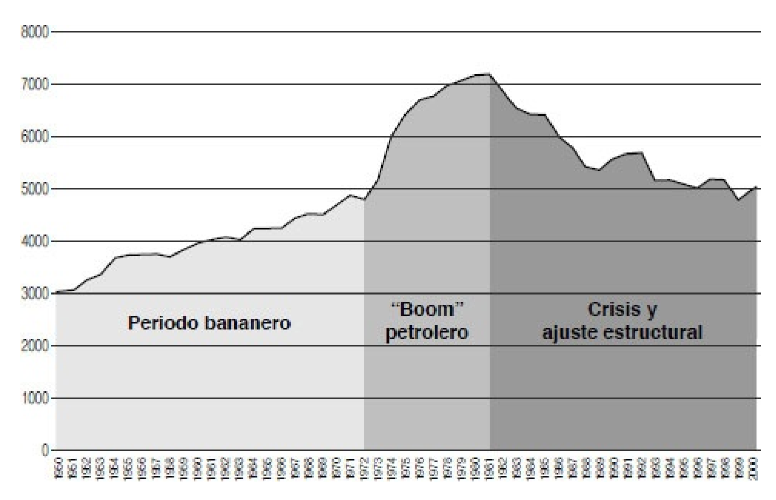
»En esta gráfica podemos ver que el pico más alto se registra en el año 12, que corresponde a 1972, año en que pasamos de ser importadores a ser exportadores de petróleo. El salto formidable que se observa se dio a pesar de que el precio del petróleo estaba en algo más de 2 dólares. El año siguiente, 1973, el petróleo subió a 12 dólares como consecuencia de las decisiones de la recientemente formada Organización de Países Exportadores de Petróleo (más conocida como OPEP), que actuaba como un cartel petrolero. En 1981 llegó a 40 dólares como consecuencia de la guerra entre Irak e Irán. Podemos ver también en el gráfico que el valle más bajo se registra en el año 28, que corresponde a 1988, y que obedece al cese de la exportación petrolera en dicho año cuando un terremoto destruyó el oleoducto transecuatoriano por donde fluía el petróleo desde los campos en la Amazonía ecuatoriana hasta el puerto de Balao para su exportación. Todas las fluctuaciones intermedias se explican por el cambiante precio del petróleo. Ahora estamos en el año 38, es decir, 1998, donde el precio vuelve a precipitarse a niveles históricamente bajos.

FIGURA 4. CRECIMIENTO PROMEDIO PIB PER CÁPITA EN EL ECUADOR (DÉCADA DE LOS 90)[6]



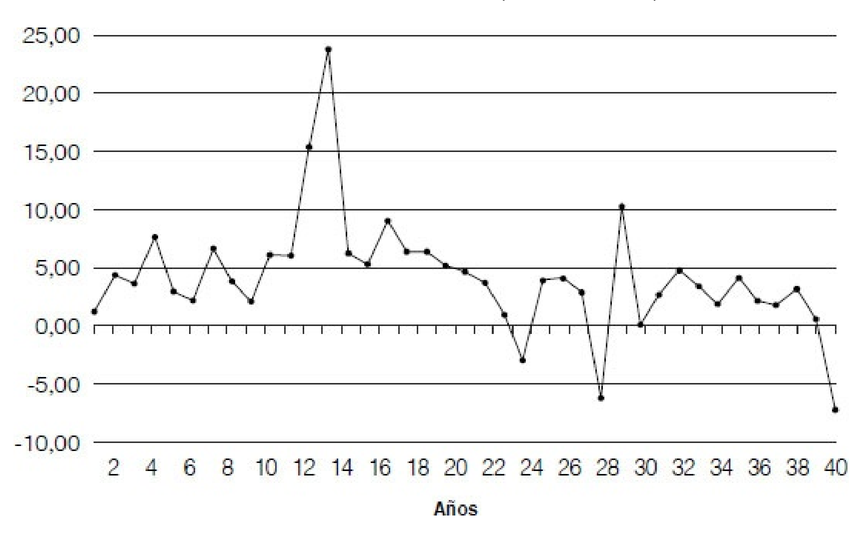
Fuente: Hausmann (2000)

FIGURA 5. INGRESO PER CÁPITA EN EL ECUADOR (1950-2000)[7]



Fuente: Penn World Table, citada por Larrea (2020)

FIGURA 6. CRECIMIENTO DEL PIB ECUATORIANO (1960-1998)[8]



Fuente: Jaramillo (1999)

»En pocas palabras, podemos decir que la economía del país vive, sobrevive, agoniza o revive por el comportamiento del mercado petrolero, un mercado en el que los ecuatorianos no tienen ninguna capacidad de influir porque las exportaciones del país son marginales y alcanzan mucho menos del 1% del consumo mundial[9]. Esta es una situación muy peligrosa: ninguno de nosotros quisiera que nuestra vida dependiera de un factor que no podamos controlar. Sin embargo, así lo es —digo con resignación—. La importancia del petróleo es tan grande para la economía ecuatoriana que la inmensa mayoría de las personas informadas sobre el tema sostienen que el petróleo determina la capacidad o incapacidad de acción de cualquier Gobierno en el país.

Me preparo entonces para una nueva ronda de preguntas a los participantes.

—La economía del Ecuador sufre de dos grandes males endémicos: uno es el *déficit fiscal*, porque el Estado gasta más de lo que recibe en ingresos. A propósito, les pregunto: ¿cómo puede un Estado gastar más de lo que recibe? ¿Cómo obtiene los recursos para financiar ese gasto?

—Endeudándose —responden varias voces.

—¿Está usted describiendo a mi país o al suyo? —dice desde atrás una voz femenina con fingida inocencia, quizás recordando la experiencia de su país nativo con el endeudamiento.

Varios de los participantes ríen. Yo prosigo con mi exposición.

—El Ecuador, como muchos países, ha entrado en los últimos años nuevamente en un círculo vicioso suicida. A pesar de que desde hace varios años veníamos sufriendo de lo que podríamos llamar, usando una metáfora de tipo médico, un ‘cáncer’ económico que requería de una cirugía mayor y urgente, las élites y los líderes políticos del país negaban este estado de emergencia de la economía y pretendían curarlo con los analgésicos del endeudamiento. De esta forma, el ‘cáncer’ del déficit fiscal se convertía en un círculo vicioso: a cada déficit presupuestario le sucedía un nuevo endeudamiento, y a cada nuevo endeudamiento le seguía, de nuevo, un mayor déficit presupuestario porque había que incrementar el rubro de gastos para amortizar la deuda recién contraída.

La mujer que había hablado hace un momento con fingida inocencia volvió a hablar.

—En mi país también la mayoría prefiere enterrar la cabeza en la arena para no ver el problema; los que lo ven, prefieren posponer la solución a enfrentarla directamente, y algunos irresponsables o ingenuos proponen financiar la solución con la emisión de deuda nueva, tal como el joven iluso que usa

la tarjeta de crédito para pagar un préstamo bancario.

—Eso que usted describe ocurre en muchas partes —le respondo—. Pero, como decimos en mi país, reconocer que el mal es de muchos solo sirve de consuelo a los tontos. Siguiendo con la metáfora médica, en el Ecuador el dolor que producía el cáncer del desenfrenado déficit fiscal se tornó atroz en los últimos años del siglo XX: crecía hora tras hora y se volvía insoportable para los Gobiernos de turno. En lugar de afrontarlo reduciendo gastos e incrementando ingresos públicos provenientes de fuentes estables y permanentes, los distintos gobiernos continuaban recetando analgésicos para mantener vivo al paciente, pero sin atacar el problema de fondo. Aquí cabe una aclaración: un déficit fiscal moderado, razonable, bien manejado puede ayudar al crecimiento económico con la aplicación de políticas keynesianas que, en el caso más conocido, ayudaron a los Estados Unidos a salir de la recesión de comienzos de la década de 1930; pero un déficit descontrolado mata a la economía. Es verdad aquí, como en muchas otras cosas, que "es la dosis la que hace al veneno".

—Como economista coincido en que esa es la solución técnica, pero… —titubea una participante.

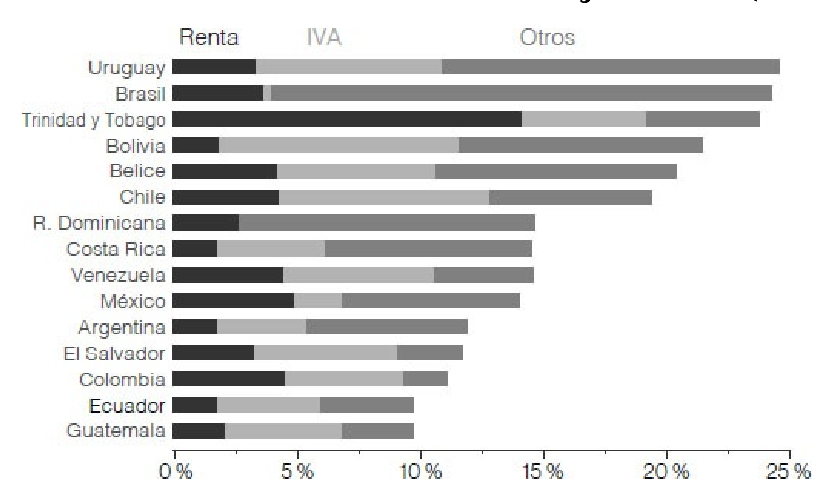
—Pero políticamente es muy impopular —completa la frase con fuerza un participante que estaba vestido con un elegante traje típico africano.

—Tiene toda la razón —le digo—. Por eso, varios gobiernos y congresos en el Ecuador tomaron el atajo populista, argumentando que "la voz del pueblo es la voz de Dios" y que el pueblo no quería más impuestos.

Para ilustrar este punto, proyecté una nueva diapositiva (figura 7).

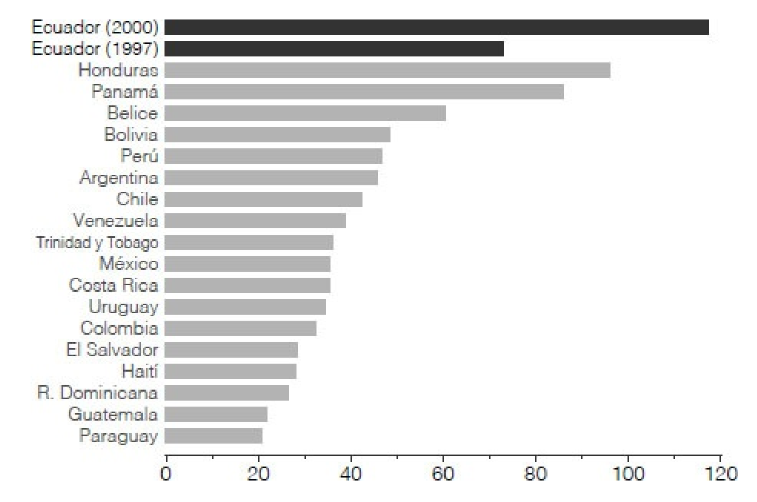
—Vean la estructura tributaria del Ecuador en 1998, comparada con la de otros países de América el mismo año. Esta gráfica nos presenta tres verdades: primero, que Ecuador y Guatemala son los países que menos tributos recaudan en proporción a su PIB en América Latina en 1998; segundo, que el IVA es el impuesto que más recursos produce; y tercero, que la recaudación de impuestos es bajísima, pues solo representaba el 9% del PIB hacia fines de la década de los noventa. Una base de impuestos tan pequeña impide que un país pueda generar políticas de desarrollo autónomas e independientes, pues carece de recursos propios para planificar su desarrollo y se torna muy vulnerable a los vaivenes del flujo de capitales y productos en los mercados internacionales.

FIGURA 7. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB (1998)[10]



Fuente: Hausmann (2000)

FIGURA 8. DEUDA EXTERNA COMO PORCENTAJE DEL PIB (1998)[11]



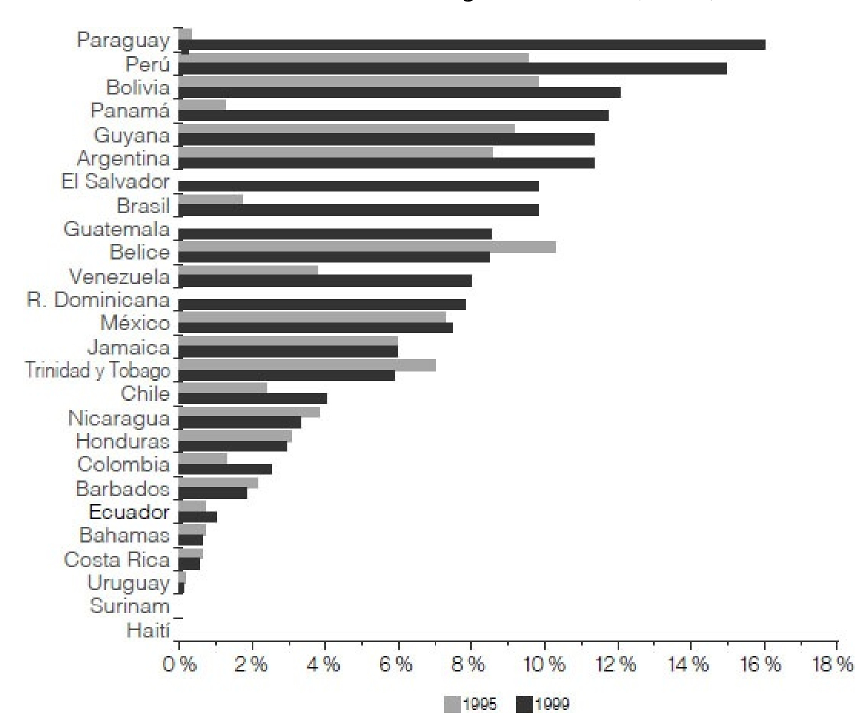
Fuente: Hausmann (2000)

»A medida que pasaba el tiempo, las dosis de 'analgésicos' para curar el cáncer que requería el Ecuador en forma de créditos externos crecían más y, desafortunadamente, aliviaban menos. Como era obvio suponer, el país desarrolló una adicción hacia los analgésicos, mientras que el cáncer del déficit fiscal generó metástasis que afectaron a todo el cuerpo social.

»De esta forma y de manera progresiva se multiplicó el segundo mal endémico de la economía del Ecuador, que es el *déficit externo* o *déficit de la balanza de pagos,* porque el país consumía más dólares de los que producía, y debía a sus acreedores más de lo que podía pagar. Como teníamos la garantía del petróleo, los acreedores nos prestaron dinero con tanta liberalidad y largueza que en 1998 la deuda ecuatoriana era la más alta de América Latina como porcentaje del PIB, como se ve en la siguiente gráfica —a lo cual proyecté una nueva diapositiva (figura 8).

»En aplicación del Consenso de Washington (que fue un conjunto de fórmulas impulsadas por los organismos multilaterales en los países en desarrollo que habían sido afectados por crisis económicas a finales de la década de los ochenta), muchos países latinoamericanos redujeron el tamaño del Estado mediante la privatización del suministro de algunos bienes y servicios como la energía eléctrica, la telefonía, la red de carreteras y el agua potable. Tanto la venta como la concesión de estos servicios constituyó en dichos países una importante fuente de ingresos estatales. Sin embargo, en oposición al pensamiento económico neoliberal de la época, el Ecuador se negaba a privatizar sus servicios públicos, por lo que en 1998 la privatización de estos representaba apenas el 1% del PIB, en claro contraste con el 8% o más que representaba en la mayoría de los países de América del Sur.

FIGURA 9. PRIVATIZACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB (1998)[12]



Fuente: Hausmann (2000)

Dicho esto, proyecto una gráfica para ilustrar este punto (figura 9).

—Como resultado, la economía ecuatoriana registraba para 1998 los peores indicadores de la región en crecimiento económico, endeudamiento externo y financiamiento interno a través de la recaudación de tributos. El Estado, que se hallaba prácticamente quebrado, se extendía en su actividad más allá de lo que podía racionalmente cubrir, y generaba déficits no solamente en la economía, sino también en el campo de los servicios sociales como educación y salud. Esto lo mostraré en gráficas posteriores.

LO SOCIAL: POBREZA, DESEMPLEO, DESIGUALDAD, BAJO GASTO SOCIAL

La atmósfera en la clase se había vuelto sombría. Mis palabras la acentuaron aún más cuando continúo hablando.

—Ustedes conocen la importancia del factor humano en el desarrollo de un país. Desgraciadamente, los indicadores sociales en el Ecuador en 1998 competían con la tragedia en la economía que les expuse hace un momento.

Los participantes miran con asombro las diapositivas que proyecto.

—De acuerdo con el Banco Mundial, la pobreza ecuatoriana era la segunda más alta de América para finales de la década de los noventa. Casi el 50 % de la población vivía debajo de la línea de pobreza y un 15 % de ese grupo llegaba a la pobreza extrema[13]. Cifras del mismo organismo revelaban que el país ocupaba el primer lugar en subempleo (muy similar al empleo informal) y que el desempleo abierto

alcanzaba el 12%[14]. La combinación de la caída del crecimiento económico y el aumento de la población y de las tasas de desempleo, subempleo y pobreza afectaban el ingreso per cápita de la población ecuatoriana: el PIB per cápita, que alcanzó los 1.655 dólares en 1997, se redujo a 1.621 dólares a fines de 1998[15] —y proyecto dos diagramas de barras: uno sobre desempleo y otro sobre la informalidad laboral en países de América Latina (figuras 10 y 11).

»Si la percepción de una pobreza creciente incrementa los sentimientos de tristeza y frustración en la ciudadanía de un país, estas emociones negativas se convierten en rabia y rencor si las condiciones de desigualdad entre sectores de la población resultan evidentes y hasta insultantes para los que menos tienen. También en este aspecto Ecuador registraba uno de los peores índices en América Latina en 1998. El 10% más rico de la población percibía el 35% del ingreso, mientras que el 10% más pobre de la población percibía menos del 3 %. El coeficiente Gini (que es el más usado por los economistas para medir la desigualdad) registraba para Ecuador en 1998 un índice de 49,7[16], lo que quería decir que éramos uno de los tres países más desiguales de América Latina, que era, además, el subcontinente más desigual del mundo[17].

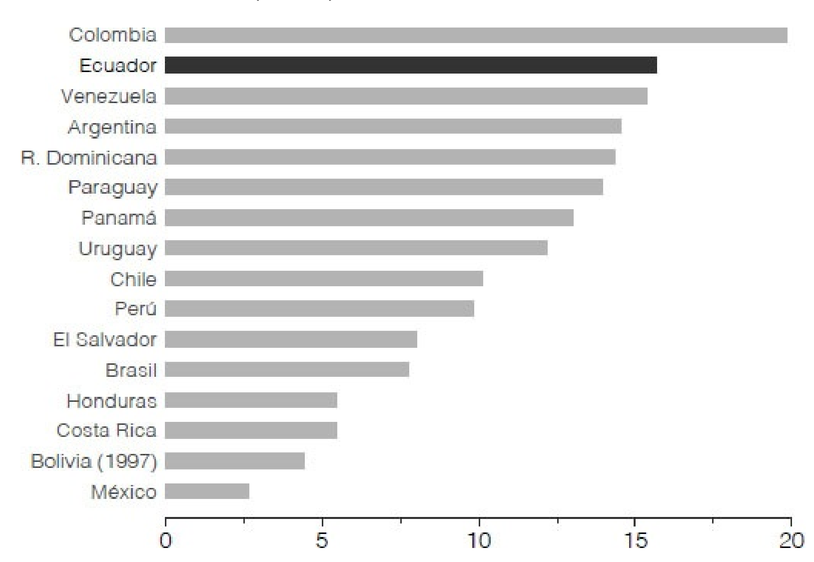
»Adicionalmente, los gastos del Estado en salud y educación pública como porcentajes del PIB eran exiguos. Miren por ejemplo el caso de la salud.

Muestro entonces una gráfica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (figura 12).

—En salud pública no llegamos al 4% del PIB. Solamente el Perú gasta menos que nosotros. La gráfica incluye el gasto en salud pública y privada.

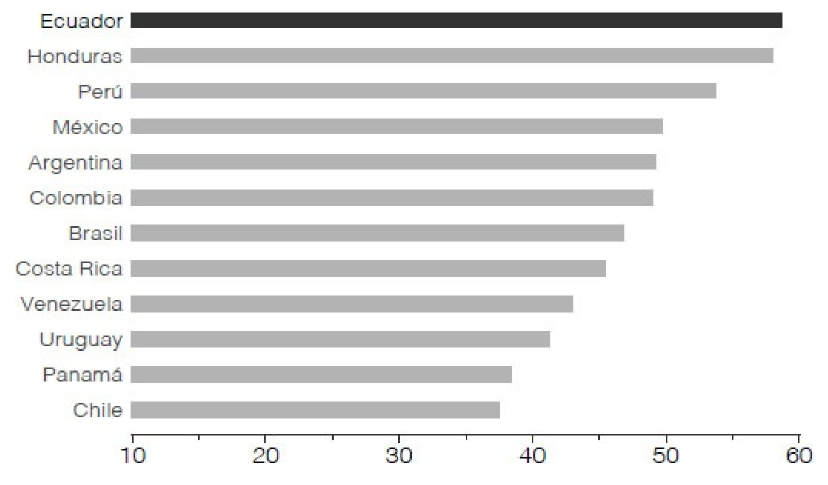
»En el tema de la educación pública, Ecuador es el país que menos gasta por alumno matriculado en la educación terciaria. Gasta alrededor de 500 dólares por año y está en el último grupo de países en gastos de educación primaria y secundaria, con 200 dólares y 400 dólares, respectivamente. Así lo demuestran estas gráficas —y proyecto sucesivamente tres diapositivas que muestran los gastos en educación primaria, secundaria y terciaria en países de América Latina (figuras 13, 14 y 15).

FIGURA 10. TASA DE DESEMPLEO (1998)[18]



Fuente: Hausmann (2000)

FIGURA 11. TASA DE INFORMALIDAD LABORAL (1998)[19]



Fuente: Hausmann (2000)

Me dirijo entonces de nuevo a los participantes que me miraban mientras hablaba y que luego se fijaban con atención en las gráficas proyectadas en la pantalla.

—Ahora bien: en medio de circunstancias tan difíciles el Ecuador se apresta a elegir presidente, vicepresidente y parlamentarios en elecciones generales y directas en mayo y julio de 1998. ¿Cómo planificar y ejecutar una campaña electoral en este país y en este ambiente?

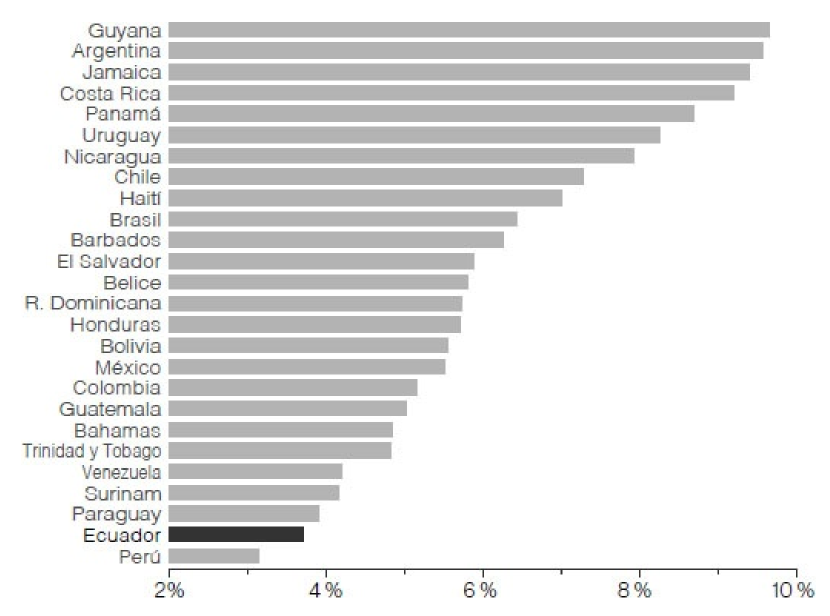
Hay un silencio entre los participantes. De pronto, uno de ellos, que tiene acento español, alza la mano y le doy la palabra.

—En el mapa del país, parece como si Ecuador fuera en realidad dos países pegados: uno que mira hacia el océano y otro que se mira a sí mismo. Y las dos ciudades grandes que compiten me hacen recordar a Madrid y Barcelona.

Veo con satisfacción que el grupo mantiene vivo su interés y entiende cada vez mejor las especiales características del país en 1998.

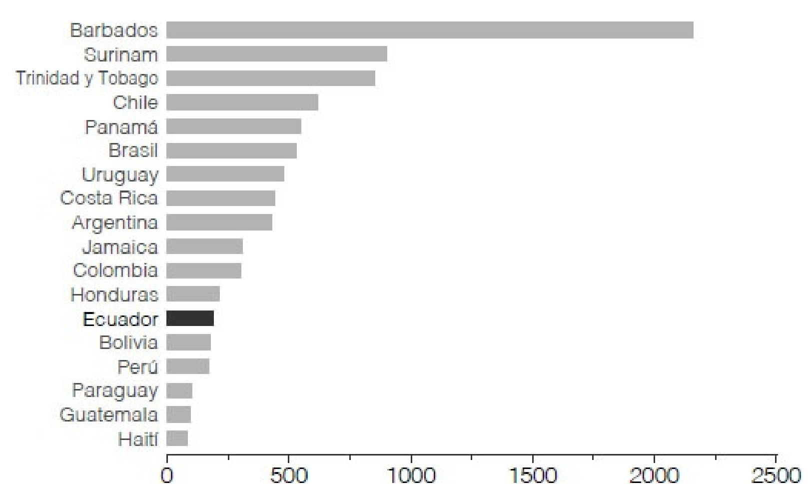
—En Ecuador existe una división regional muy fuerte que hace difícil concertar objetivos nacionales. En muchos países de América Latina, la ciudad capital representa el 30% o más de la población nacional y constituye el centro del poder económico y político.

FIGURA 12. GASTO EN SALUD (1998)[20]



Fuente: Hausmann (2000)

FIGURA 13. GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN PRIMARIA (1998)[21]



Fuente: Hausmann (2000)

»Ahora, una buena noticia: Ecuador es uno de los puntos más biodiversos del mundo —digo con entusiasmo—. Ustedes tardarían algo más de 45 minutos en volar desde Guayaquil (la ciudad-puerto más grande del país) a Quito, la capital, que está situada sobre las faldas del volcán Pichincha, un volcán activo en la cordillera de los Andes, a 2.800 metros de altura sobre el nivel del mar. Si en vez de volar ustedes decidieran manejar los cerca de 400 kilómetros que separan a las dos ciudades, cruzarían

en apenas siete horas más nichos ecológicos que si viajaran desde Quito hasta la Patagonia, ubicada al extremo sur del continente, por las carreteras de los Andes. Un kilómetro cuadrado en esta área —y apunto con el láser a la zona protegida del parque Yasuní, ubicado en plena cuenca amazónica, al sureste de la capital— tiene más biodiversidad que la totalidad de los Estados Unidos y Canadá combinados. Los participantes me miran con incredulidad.

—De modo que si les gusta la diversidad, vengan y visiten mi país. Experimentarán innumerables altitudes y climas, y no perderán tiempo viajando porque todo queda cerca. Ahora, si quieren gobernarlo, piénsenlo dos veces —y al decir esto suena una carcajada general—. Sí, piénsenlo dos veces, porque la misma biodiversidad que nos da récords mundiales en el número de especies de colibríes, de orquídeas o de vertebra-dos por hectárea existe entre los seres humanos que lo habitan. De acuerdo con el índice de fragmentación geográfica del Banco Interamericano de Desarrollo (que se obtiene al dividir la población de un país para sus nichos ecológicos), el Ecuador es el país más diverso de América (que, además, es el continente más diverso del mundo). Vean esta gráfica —y la proyecto en la pantalla (figura 16).

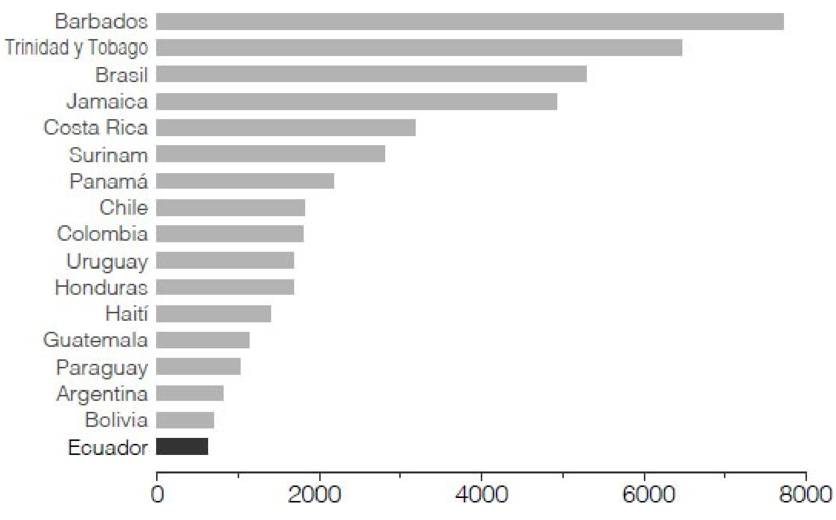
»Lo anterior me sirve como introducción a la estructura política del Ecuador, de la cual algunos de ustedes ya me han preguntado. Ecuador es una república unitaria que mantiene la separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los ciudadanos eligen a un presidente, para un periodo de cuatro años, y a un Congreso unicameral por medio de elecciones libres. Además, el país se considera a sí mismo una “isla de paz”, pues nunca ha tenido los problemas de guerrilla que han asolado a nuestros vecinos Perú y Colombia. Sin embargo, ¡es el país de mayor bloqueo político en América Latina!

FIGURA 14. GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN SECUNDARIA (1998)[22]



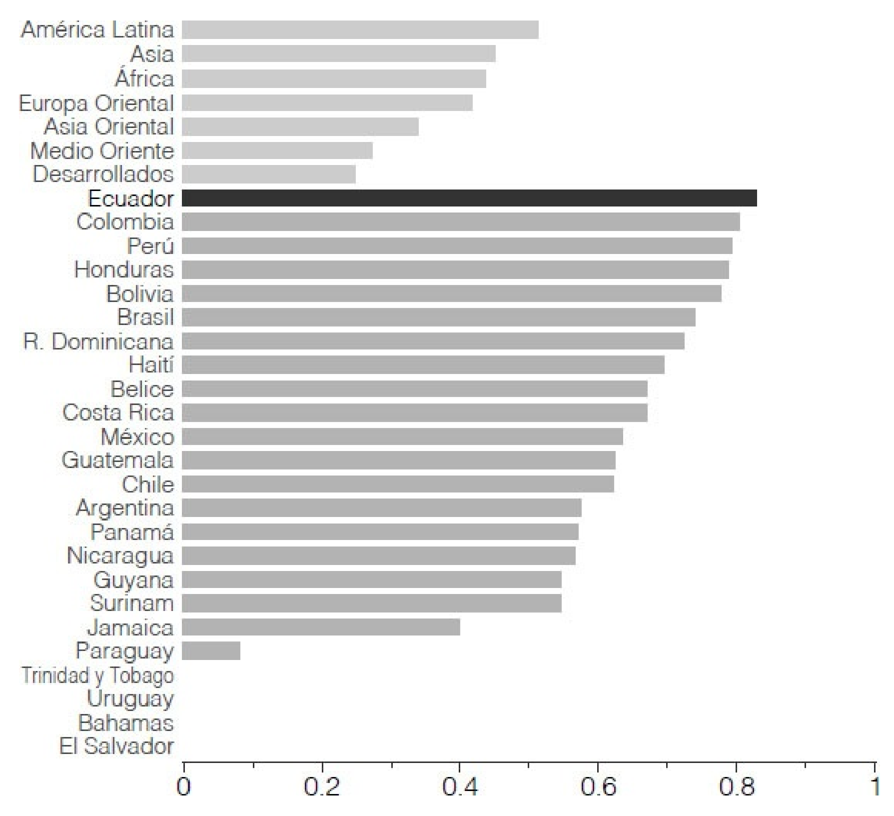
Fuente: Hausmann (2000)

FIGURA 15. GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN TERCIARIA (1998)[23]



Fuente: Hausmann (2000)

FIGURA 16. ÍNDICE DE FRAGMENTACIÓN GEOGRÁFICA (1998)[24]



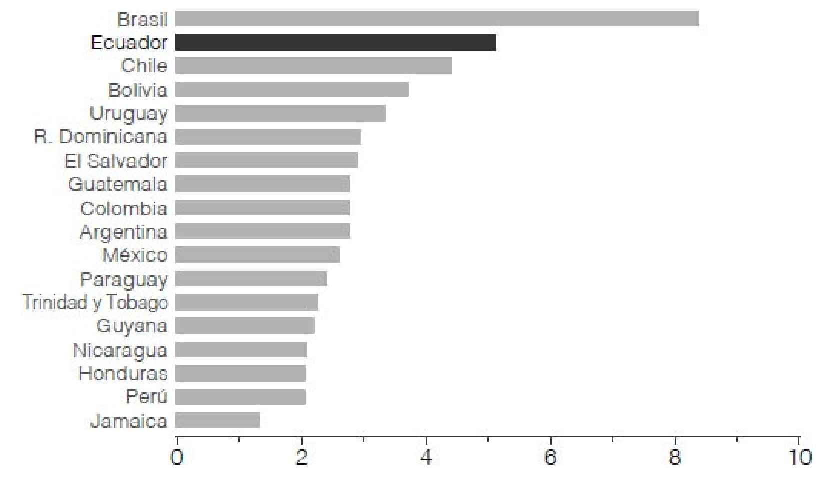
Fuente: Hausmann (2000)

Los participantes me miran asombrados al terminar la última frase.

—Este bloqueo político, que proviene de la multiplicidad de partidos que existen en el país y que tiene un origen geográfico, histórico y cultural, es la maldición esencial del sistema político ecuatoriano. Recuerden que seguimos en 1998. Las reglas electorales que favorecen la representatividad de los partidos por encima de la gobernabilidad del poder Ejecutivo no hacen sino multiplicar las consecuencias de una geografía fraccionada y terminan produciendo las crónicas inestabilidad y frustración que nos caracterizan a los ecuatorianos. Ante esta realidad, la Presidencia de la República es ejercida por una persona que tiene las manos atadas para la acción y los hombros doblados por la pesada responsabilidad de resolver problemas que muchas veces son imposibles de abordar. Esta es la maldición perfecta para un actor político: ser el responsable de resolver los problemas sin tener las atribuciones necesarias para actuar.

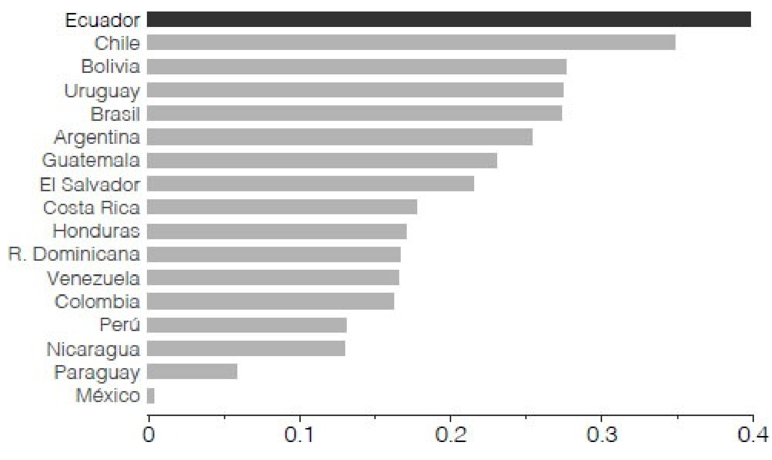
»La siguiente gráfica es muy importante y nos muestra el nivel de restricciones políticas para el ejercicio del poder democrático en los países de América Latina. Nos muestra con claridad que solamente Brasil tiene más partidos políticos que el Ecuador. Pero entre ambos hay una gran diferencia: ¡Ecuador es muy pequeño y Brasil tiene el tamaño de Europa! —y proyecto un diagrama de barras en el que Ecuador está justo debajo de Brasil y por encima del resto de países de América Latina (figura 17).

FIGURA 17. NÚMERO DE PARTIDOS EFECTIVOS EN AMÉRICA LATINA (1997)[25]



Fuente: Hausmann (2000)

FIGURA 18. RESTRICCIONES POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (1998)[26]



Fuente: Hausmann (2000)

»Mirémoslo con la contundencia de los números. Aunque el Ecuador representa el 3 % del tamaño de Brasil y tiene el 9 % de su población, acoge diez partidos políticos ‘efectivos’, esto es, que tienen representación en el Congreso Nacional. Esta gráfica muestra el grado de dificultad de los gobiernos de América Latina para conseguir el apoyo político que les permita implementar las reformas que consideran necesarias. Ecuador está en primer lugar —y proyecto el diagrama de barras para ilustrar mi punto (figura 18).

»Otra consecuencia de su realidad geográfica, histórica, económica, social y cultural es que Ecuador no tiene partidos políticos nacionales, sino regionales. En la Sierra compiten por el electorado la Izquierda Democrática (conocido como la ID, partido de orientación socialdemocrática) y la Democracia Popular (conocida como la DP, partido de orientación demócrata cristiana, del que hago parte). En la Costa la competencia se da entre el Partido Roldosista Ecuatoriano (conocido como el PRE, partido de orientación populista) y el Partido Social Cristiano (conocido como el PSC, partido de orientación de derecha). Además de estos, hay trece partidos políticos más. De todos ellos, diez son partidos ‘efectivos’.

Dicho esto, proyecto un diagrama de dispersión que relaciona el número efectivo de partidos políticos y el índice de fragmentación geográfica en los países latinoamericanos (figura 19). De acuerdo con la gráfica, solo Brasil tiene más partidos que Ecuador, pero somos el país más “regionalizado” de la región.

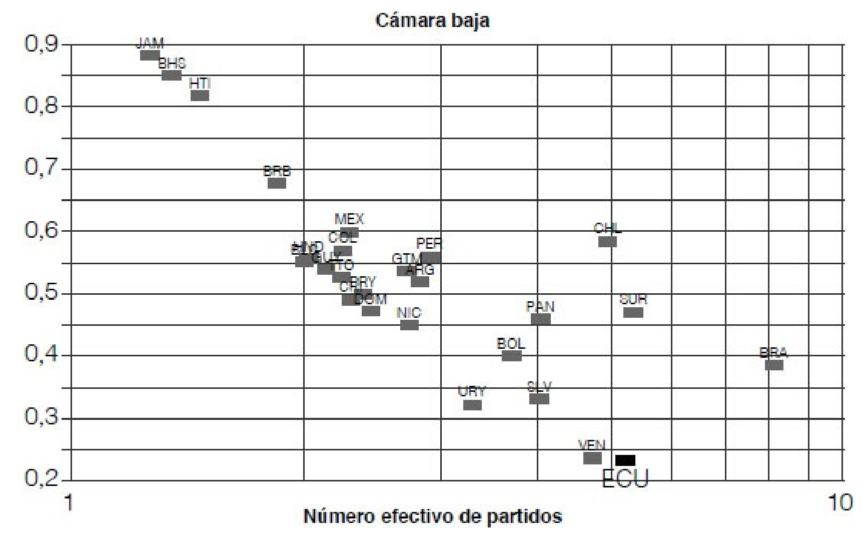
—Llegar a compromisos políticos para legislar y gobernar es parte del ejercicio democrático en cualquier parte del mundo. Ecuador no es una excepción: la multiplicidad de partidos políticos obliga a los congresistas a conseguir acuerdos que permitan obtener más del 50% de los votos que la Constitución exige para la aprobación democrática de leyes en el Congreso. Sin embargo, en el país estos acuerdos son vistos como inmorales por la mayoría de la población, que los rechaza y critica con dureza a quienes participan en ellos, acusándolos de vender sus principios y de pactar con los enemigos a cambio de prebendas temporales. Esto ha llevado a que los presidentes ecuatorianos gobiernen en solitario y tengan que llegar a extremos inverosímiles para conseguir mayorías legislativas costosas, precarias, transitorias, pírricas y hasta pocas veces útiles.

»Desde que Ecuador volvió a la democracia en 1979, luego de siete años de gobiernos dictatoriales, ningún partido político ha logrado obtener dos veces la Presidencia de la República porque los presidentes ecuatorianos han terminado sus mandatos con niveles de aprobación bajísimos. Es como si el ejercicio de la presidencia infectara a su titular y a su partido de una suerte de ‘ébola político’ del que cualquier ciudadano con aspiraciones políticas futuras tiene que alejarse para evitar el contagio que pudiera darse por actos tan simples como estrecharle la mano o aparecer en una foto junto a él.

»De ese modo, los ecuatorianos vivimos en una lógica política que para unos es demencial, y para otros, absurda: elegimos a un presidente con base en las cosas que promete hacer cuando gane la elección; luego, le ponemos todas las trabas para impedir que las haga realidad; y al final, lo criticamos por no haberlas hecho.

»Un colega, el politólogo de origen cubano Jorge Domínguez, me decía en 1998 lo siguiente: “Dos características llaman la atención de los académicos al analizar el sistema político ecuatoriano: el enorme número de partidos políticos en un país tan pequeño y la permanente pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo”. Esto también me lo hacía notar César Gaviria, expresidente de Colombia (quien para la época de mi gobierno era el secretario general de la Organización de Estados Americanos), en una entrevista que mantuvimos en Washington en 1998: “¿Quién los entiende a ustedes los ecuatorianos?”, me dijo, levantando los hombros con incredulidad.

FIGURA 19. REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO DEL PRESIDENTE EN EL CONGRESO (1998)[27]



Fuente: Hausmann (2000)

“Uno puede comprender que un país tenga problemas de gobernabilidad, como los tiene Colombia, por ejemplo, debido al narcotráfico o a la guerrilla. ¿Pero que el problema de gobernabilidad de un país sea el Congreso? ¡Es de no creer!”. Otro ejemplo de la tradicional conducta de falta de colaboración y bloqueo entre políticos ecuatorianos lo registró el presidente de Colombia Ernesto Samper durante una cena que le ofreció el presidente ecuatoriano Fabián Alarcón en 1997, cuando yo era alcalde de Quito. Me acerqué a saludar a ambos presidentes, y al estrecharle la mano al presidente Alarcón, Samper fingió sorpresa y en tono sardónico dijo: “¿Ah, ustedes saludan? ¡Yo creía que eran ecuatorianos!”.

»En resumen, el bloqueo político ecuatoriano se encuentra entre los más altos de América Latina y se deriva de su fraccionamiento geográfico y de las características culturales del país, lo que dificulta los acuerdos necesarios de gobierno entre las élites políticas y económicas y los dirigentes de los movimientos y organizaciones sociales del país.

Lo internacional: conflicto con el Perú y con los mercados

Llegado a este punto, dirijo una mirada a la persona que había indicado el óvalo blanco en el mapa de Ecuador (un joven diplomático europeo) cuando expliqué la estructura económica del Ecuador.

—Como usted lo mencionó —le digo al joven—, el óvalo blanco en la parte sureste del mapa, en la región de la Amazonía, marca algo muy importante: es el área fronteriza que Ecuador y Perú consideraban cada uno como parte de su soberanía nacional en 1998 y que venían disputando con las armas desde antes del inicio de su vida como naciones independientes en la década de 1820, hace más de 150 años. Este conflicto entre los dos países vecinos constituyó la disputa territorial más extensa de América y es la más antigua del hemisferio. La convicción de que el Ecuador “ha sido, es y será país amazónico”, es decir, con acceso soberano al río Amazonas, constituye, tal vez, el más importante marcador de la identidad ecuatoriana.

»A lo largo de su historia como naciones independientes, Ecuador y Perú habían intentado solucionar esta disputa territorial de varias maneras: probaron desde el extremo violento de las guerras hasta el extremo pacífico de las conversaciones amigables. También pasaron por todas las opciones intermedias, que incluyeron las intervenciones amistosas de otros países sudamericanos como Argentina, Brasil y Chile en el siglo XIX; el arbitraje del rey de España, Alfonso XIII, a comienzos del siglo XX; y el arbitraje-mediación del presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, a inicios de la década de 1930. Dado que todas esas opciones habían fracasado, este problema limítrofe entró en la lista de los conflictos inabordables del mundo, junto a otros como el israelí-palestino y el de la guerrilla terrorista de las FARC en Colombia.

»Si nos fijamos solo en los últimos 60 años, vemos que Ecuador y Perú combatieron en una guerra internacional en 1941; suscribieron el Protocolo de Paz, Amistad y Límites en Río de Janeiro en 1942 (garantizado por Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos, cuatro de los países más poderosos de las Américas) y pelearon en los conflictos armados de Paquisha en 1981 (durante los gobiernos de los presidentes Jaime Roldós en Ecuador y Fernando Belaunde en Perú) y Tiwintza en 1995 (durante los gobiernos de los presidentes Sixto Durán Ballén en Ecuador y Alberto Fujimori en Perú). Aunque desde 1995 han intentado negociar la paz definitiva, los gobiernos de ambos países no han logrado ponerse de acuerdo sobre la disputa territorial, y para 1998 los círculos diplomáticos, militares y políticos ecuatorianos que conocen la situación consideran casi inevitable la explosión de un nuevo conflicto armado.

»Como el gasto militar peruano ha sido inmensamente superior al ecuatoriano a lo largo de la historia, el Ecuador, que tenía una economía mucho más pequeña que la peruana, hacía extraordinarios esfuerzos para mantener una aceptable capacidad defensiva en lo militar. Luego de la guerra de Tiwintza el gasto militar ecuatoriano ascendió y llegó al 3,7% del PIB en 1998. Esa cifra, que lo ubicaba

en el grupo de países con más alta relación entre gastos de defensa y PIB en América Latina, superaba con creces al 2,1 % que producía el impuesto a la renta y equivalía al 76% de los ingresos petroleros del país.

»En estas circunstancias, la búsqueda de una salida negociada al conflicto con el Perú era la única solución que le convenía al Ecuador, pues aparte de las consideraciones morales y éticas que nos impulsaban a hacerlo, considerábamos también que una solución de este tipo era la mejor decisión de política económica que nuestro Gobierno, elegido tres años después de la guerra de Tiwintza, podía adoptar desde el punto de vista de las finanzas públicas.

»Mientras esto ocurría en la frontera sur, América Latina vivía en los tiempos del Consenso de Washington. Como lo mencioné antes, este era un modo de pensar que propugnaba una serie de principios para las economías de países en desarrollo que se habían visto afectados por la crisis de la década de los ochenta; esta crisis arrancó con la crisis de la deuda externa mexicana en 1982. El Consenso establecía que la combinación de la democracia como forma de gobierno, la reducción del tamaño del Estado y la apertura de las economías a las transacciones internacionales constituía la fórmula adecuada para alcanzar el desarrollo económico. La frase “Democratiza, privatiza y liberaliza” se convirtió en el mantra del Consenso, que fue inicialmente impulsado en la década de los ochenta por Ronald Reagan, el presidente de los Estados Unidos, y Margaret Thatcher, la primera ministra del Reino Unido. Varios países de América Latina, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú, habían seguido esas reglas y obtenido buenos resultados en sus economías, aunque persistían los debates ideológicos y técnicos sobre la bondad de este sistema de principios económicos. Sin embargo, en 1998 el Ecuador seguía debatiendo si aceptaba o no proceder a la reducción del tamaño del Estado y a la apertura económica.

»Por su parte, las instituciones financieras internacionales, encabezadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, venían promoviendo desde comienzos de los años noventa la adopción de políticas públicas de liberalización en el campo financiero que incluían la reducción de barreras para la creación de nuevos bancos y la autorización a los bancos existentes para usar nuevos instrumentos financieros y realizar una variedad de negocios que antes estaban prohibidos[28].

»Este contexto de liberalización y apertura económica no fue ajeno al Ecuador. El país había sentido el trabajo combinado de las fuerzas de empuje y de succión en el área financiera. El empuje a la economía local lo proporcionó la liquidez internacional, pues esta, dado que recibía una baja rentabilidad en los países desarrollados, buscaba mejores rendimientos en países en desarrollo. Por su parte, la succión en la economía local provino del programa de estabilización macroeconómica del Gobierno del presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996) que lideró el vicepresidente Alberto Dahik. Los mercados internacionales lo consideraron un programa serio y creyeron en sus promesas de privatizaciones y modernización del Estado, con lo cual transfirieron recursos extranjeros a la economía ecuatoriana. Su impacto inicial fue positivo porque el ingreso de dólares mantuvo el precio de la divisa estable. Sin embargo, estos eran ‘capitales golondrina’, es decir, capitales de corto plazo que llegaban para aprovechar la coyuntura económica favorable, obtener rápidas ganancias y salir tan pronto como las circunstancias cambiaran, porque no tenían un compromiso con el país ni estaban conectados con proyectos económicos a largo plazo. Estos capitales desconfiaban de la estabilidad del Ecuador; venían por los altos rendimientos y se iban cuando aparecía cualquier riesgo menor.

»Las fuerzas de empuje y succión en el área financiera de la década de los noventa motivaron a los ecuatorianos a endeudarse más. Como la inflación del país en 1997 era moderada (27,5% de inflación promedio)[29], los actores económicos en la agricultura, la industria y los servicios se animaron a endeudarse en dólares por medio de préstamos a los que tenían fácil acceso, aunque la fuente de pago de esos créditos en moneda extranjera fueran sus ingresos en moneda nacional. Para muchos analistas, este descalce cambiario entre pasivos en dólares y activos en sucres (conocida como la *dolarización de pasivos internos*) podía convertirse en una bomba de tiempo en el evento de una devaluación del sucre, pues los deudores requerirían muchos más sucres para comprar los dólares y pagar sus deudas. Al riesgo de descalce cambiario se sumó el descalce en los plazos de vencimiento de las operaciones: las instituciones financieras ofrecían créditos a largo plazo con fuentes de fondos tomadas a corto plazo. El descalce de las monedas y de los plazos generó, entonces, dos efectos malignos para los bancos ecuatorianos: el incremento de su cartera vencida y el rápido deterioro de la calidad de su cartera por cobrar, pues las fuentes de pago de las obligaciones en dólares y las garantías de las mismas estaban en sucres, una moneda que perdía su valor de manera acelerada.

»De esta manera, la posición del Ecuador en el ámbito internacional para 1998 se caracterizaba por el peligro inminente de un nuevo conflicto armado con Perú, sus políticas económicas contrarias al Consenso de Washington, su dificultad de obtener financiamiento internacional de largo plazo debido al deterioro económico interno y al elevado endeudamiento público y privado en moneda extranjera.

La liberación financiera en el Ecuador

A estas alturas de la clase no veía un solo participante que no tuviera sus ojos fijos en mí o en la pantalla, como tratando de relacionar lo visto en las gráficas con lo que había expuesto hasta el momento sobre la situación social, política e internacional del Ecuador a finales del siglo XX. Su atención sostenida me motivó a ahondar un poco más en el campo financiero del país.

—De hecho, la liberación financiera llegó al Ecuador en 1994 a través de la Ley de Instituciones

Financieras. Esta liberación permitió a los bancos del país operar como compañías de seguros, fondos de inversión y emisores de tarjetas de crédito, actividades que no estaban autorizados a ejercer como tales en la legislación anterior. Se puso de moda la creación de bancos grandes y se esgrimieron las ventajas de las economías de escala y de la integración con las finanzas globales. De esta manera, se empezó a pensar que algunos bancos ecuatorianos eran, tal vez, "demasiado grandes para quebrar"[30]. Por otra parte, algunos grupos familiares del país formaron bancos amparados en esta nueva ley, pero lo hicieron más para proveer de fondos a las actividades económicas de sus familias que para desarrollar un negocio bancario como tal. También proliferaron pequeñas instituciones financieras que pronto encontraron que la falta de capital suficiente, de experiencia o de captación de mercado atentaban contra la continuidad de su existencia.

»Tan pronto como la ley entró en vigor, las instituciones financieras en el país empezaron a usar agresivamente las nuevas facilidades recibidas. No obstante, la Superintendencia de Bancos y Seguros (la entidad del Gobierno encargada de vigilar la actividad de las instituciones financieras del país) no se adecuó para cumplir con su papel con la velocidad y la agilidad que la nueva realidad requería. Su personal carecía de la formación y el profesionalismo para establecer una arquitectura organizacional que le permitiera cumplir a cabalidad con su obligación de control de las actividades de las instituciones financieras. En consecuencia, mientras la gestión bancaria volaba, la gestión de control avanzaba a pie. Además, la ley que permitió la liberalización financiera no actualizó ni modernizó la caduca legislación bancaria que había sido concebida en la década de los cincuenta para lidiar con los problemas de entonces, que eran de naturaleza distinta (por ejemplo, el manejo de la crisis de un banco, que no amenazaba en aquel entonces con producir un efecto dominó en el sistema financiero). La nueva ley, emitida cuatro décadas después, no adecuó los mecanismos usados por el sistema de control financiero para que pudiese manejar las crisis de bancos grandes o de crisis sistémicas gatilladas por el pánico financiero.

»En medio de la nueva liberalización, dos operaciones financieras empezaron a ser usadas con frecuencia por personas de clase media y alta en el Ecuador. Estas operaciones se volvieron riesgosas con el tiempo. Por un lado, las operaciones de la banca *offshore*[31], es decir, abierta en paraísos financieros, cuyas operaciones apenas eran reportadas a las autoridades ecuatorianas; por otro lado, el manejo de los fondos de inversión alimentados con depósitos de los clientes.

»Los banqueros que manejaban los fondos de inversión gozaban del beneficio adicional de la información asimétrica: ellos conocían mucho más que sus confiados clientes los detalles de las inversiones que hacían con los ahorros que recibían de ellos. Muchos ahorradores pequeños y medianos en el país que no conocían el funcionamiento del mercado de valores en Wall Street confiaban sus ahorros a un banco ecuatoriano y este los invertía en portafolios de acciones o bonos en la Bolsa de Valores de Nueva York. Debido al pequeño tamaño de los aportes del ahorrador ecuatoriano, este no recibía un reporte adecuado de las operaciones en el mercado de valores, ni del valor de sus acciones ni de su liquidez. Como en varios casos las transacciones no eran del todo transparentadas a los titulares de las inversiones, estos eran ajenos a las fluctuaciones del mercado y, por ende, vulnerables al pánico financiero derivado de las injustificadas y dramáticas caídas de valor de sus activos.

»El poder de estas entidades no se limitaba al sector financiero. Los propietarios de los bancos más grandes del país eran dueños de estaciones de televisión, periódicos y estaciones de radio, y tenían un inmenso poder en la formación de la opinión pública. A través de sus medios de comunicación y del respaldo político que poseían, estos propietarios de bancos ejercían una gran presión en el Congreso Nacional (que, además, nombraba a los jueces, lo cual no era precisamente una garantía de independencia judicial cuando se tratase de juzgar a los bancos). En ocasiones, algunos banqueros poderosos recurrían a amenazas y retaliaciones contra los funcionarios públicos que observaban u objetaban sus prácticas ilegales, como la concentración del crédito o la presentación de balances falsos. Así lo demuestra el caso del Banco Continental, que en 1995 pasó a manos del Estado cuando no pudo pagar los préstamos que había recibido del Banco Central del Ecuador. Los dueños del Banco Continental enjuiciaron a vocales de la Junta Monetaria y a funcionarios del Banco Central en el país y en el exterior, y obtuvieron órdenes de prisión en contra de un grupo de funcionarios del Gobierno de Sixto Durán Ballén, que incluían al superintendente de Bancos y Seguros, a la presidenta del Banco Central y a su gerente general. Este episodio de persecución judicial duró varios años y dejó lecciones claras sobre el nivel de riesgo personal que tomaban los funcionarios honestos que se enfrentaban a poderosos banqueros en el país. La combinación de su poder económico, político, social y comunicativo constituía una presión muy difícil de resistir para la ya débil supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

»Con el tiempo se volverían palpables los problemas causados por la falta de supervisión derivada de la débil estructura institucional, la insuficiente preparación del personal de auditoría y las deficiencias de un marco legal viejo e inadecuado en los organismos de control financiero del Gobierno. Debido a estas falencias, varios gerentes de instituciones financieras desconocían (o quizás no querían ver) la poca solidez de las instituciones que administraban. Cuando llegaron las épocas de la tormenta perfecta, estos gerentes no los advirtieron a tiempo, no se prepararon para evitarlos o simplemente no supieron cómo maniobrar en medio de los vientos huracanados.

»Este contexto de falta de preparación, ignorancia de los clientes y presión de grupos financieros poderosos, que se dio en un lapso de cuatro años, se agravó hacia al final de la década de los noventa hasta volverse incontrolable. Entre 1994 y 1998 la economía del Ecuador siguió la trayectoria de una

montaña rusa: luego de los buenos resultados de 1994, en 1995 la economía cayó en picada debido a la guerra de Tiwintza y a los constantes apagones eléctricos generados por una sequía (nuevamente la vulnerabilidad climática) que disminuyó los caudales de los ríos e hizo descender a puntos críticos el nivel de los embalses que alimentaban a las turbinas de las centrales hidroeléctricas. El Gobierno (que perdió la conducción económica que lideraba el vicepresidente Alberto Dahik, pues renunció a sus funciones en dicho año), entró entonces en un proceso de endeudamiento externo oneroso y en dólares para financiar gasto e inversión pública.

»La campaña política de 1996 agravó la desaceleración económica propia de cualquier año electoral debido a las desenfrenadas promesas populistas de los candidatos que pasaron a la segunda vuelta. Ganó la presidencia Abdalá Bucaram, quien fue depuesto a los seis meses luego de varios días de masivas protestas callejeras que fueron gatilladas, en último término, por el incremento de tarifas de los servicios públicos en febrero de 1997. El Gobierno del presidente interino, Fabián Alarcón, incrementó el gasto público. Lo financió con deuda externa y se negó a realizar reformas tan impopulares como indispensables, por ejemplo, la focalización de los subsidios a la gasolina y al gas de consumo doméstico. De esta manera, el déficit presupuestario y la devaluación del sucre crecieron hacia fines de 1997 y se volvieron críticos en el primer semestre de 1998 por la devastación causada por el fenómeno de El Niño y la caída del precio del petróleo a nivel internacional, lo que produjo la caída en picada del PIB. La mezcla de vulnerabilidad ambiental, inestabilidad política, indisciplina fiscal, desbalances macroeconómicos y fracaso de las decisiones de política económica conformaron la receta para el fracaso.

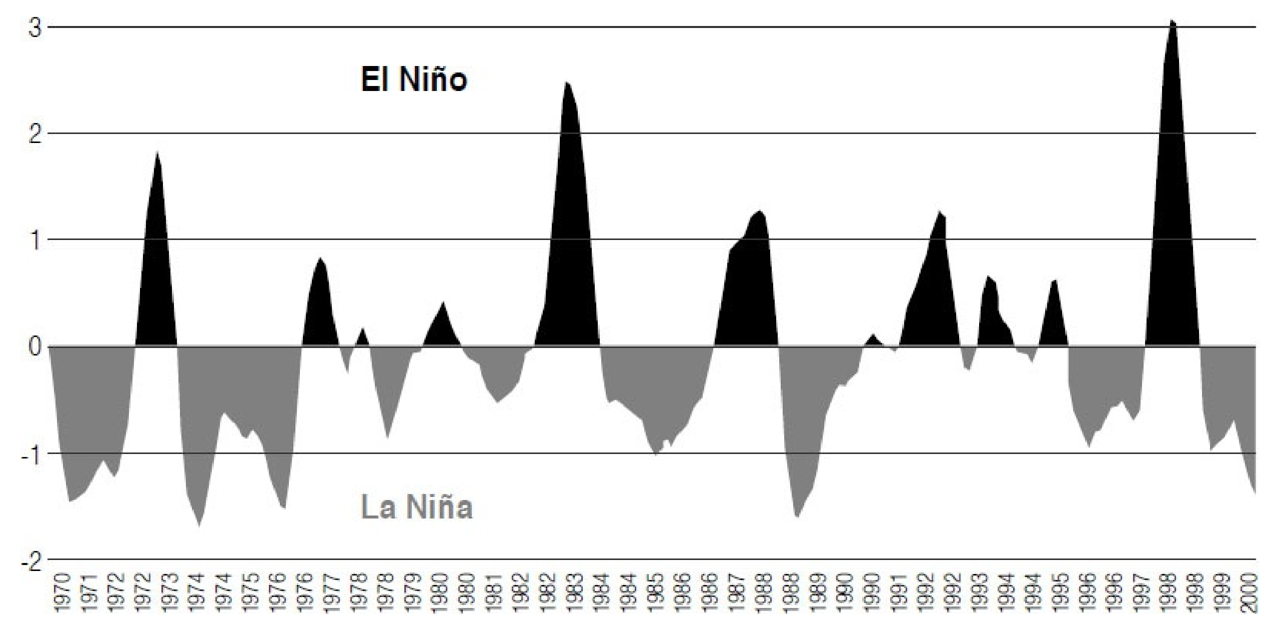
Proyecto entonces una diapositiva con una gráfica sobre la fuerza y duración de los fenómenos de El Niño y de La Niña entre 1970 y el 2000 (figura 20).

—Las figuras en color gris oscuro representan el impacto de El Niño; las de color gris claro representan el impacto de La Niña. Este fenómeno sigue al de El Niño y se caracteriza por producir el efecto opuesto, esto es, sequías en lugar de inundaciones. El largo de cada columna muestra la intensidad del fenómeno y su ancho muestra la duración del mismo. Esta gráfica nos muestra dos cosas fundamentales: primero, que hay una regularidad en la sucesión de los fenómenos de El Niño y de La Niña; y segundo, que El Niño de mayor intensidad y duración de los 50 años anteriores al 2000 (en esta gráfica solo se muestran los 30 años anteriores) ocurrió hacia fines de 1997 y comienzos de 1998. Por lo tanto, yo viví su devastación como candidato a la Presidencia, y sus efectos posteriores de población desplazada, enfermedades y la necesidad de reconstruir la infraestructura nacional como presidente electo y en los primeros meses de mi administración.

»Sería un error atribuible a una gran miopía considerar la recurrencia de los fenómenos de El Niño y de La Niña, que generan sequías, como simples eventos de mala suerte. Si bien es legítimo que desde la perspectiva personal y política de un presidente en ejercicio él o ella se pregunten por qué el desastre climático ocurrió ahora que está en el poder y no antes o después de su mandato, una mirada de más largo plazo demuestra que hay un elemento estructural subyacente que está compuesto por una combinación de factores: la ubicación geográfica del Ecuador, pues está situado sobre la línea que separa los hemisferios norte y sur, y sobre el cinturón de fuego del Pacífico; las consecuencias de fenómenos ambientales como el calentamiento global y los modelos nacionales y mundiales de producción y de consumo que determinan una marcada vulnerabilidad ambiental en el Ecuador y particularmente en la Costa del país.

»A la vulnerabilidad ambiental se sumó la fragilidad económica del país. Cuando asumí la presidencia del Ecuador, el 10 de agosto de 1998, el país ostentaba tres récords siniestros y vergonzosos en América Latina: la mayor inflación, la más alta relación entre deuda externa y PIB, y la más alta relación entre deuda externa y PIB per cápita del continente.

FIGURA 20. ÍNDICE DE LA FUERZA Y DURACIÓN DE EL NIÑO Y LA NIÑA (1970-2000)[32]



Fuente: Laboratorio de Ciencias Físicas de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de los Estados Unidos (NOAA).

---

1 Los mapas de Wikimedia Commons con licencia libre usados como base de estas gráficas pueden ser consultados en las siguientes direcciones: http://bit.ly/2WXCjfS y http://bit.ly/34X6CHN. El mapa del Ecuador contiene también información del mapa físico en escala 1:4.000.000 publicado por el Instituto Geográfico Militar del Ecuador (N. del E.).

2 Jaramillo, F. (1999). *El colapso económico de Ecuador* [presentación]. Caracas.

3 En 1999 representó el 49,2%; en 2000, el 59,4%; y en 2001, el 50,7%. En 2019 fue el 46,7 %. Información tomada de: Banco Mundial (s.f.). *Comercio (% del* PIB*)*. Disponible en: https://bit.ly/3aIr7f7 (consultado el 10 de noviembre de 2020).

4 *Análisis Semanal*, 19 de febrero de 1998 (edición AS 9807). *Análisis Semanal* era la publicación económica más importante del país en ese entonces; era editada por el analista económico Walter Spurrier.

5 En 1998 alcanzó el 2,66%; en 1999, el 2,79%; en 2000, el 2,76% en 2000; y en 2001, el 3,6 %. Información tomada de: Banco Central del Ecuador (s.f.). *90 años de Información Estadística. Series Históricas 1927-2017*. Disponible en: https://bit.ly/38Bm3GM.

6 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

7 Esta gráfica ha sido elaborada con base en Penn World Table, que desde hace más de 10 años ofrece datos de cuentas nacionales de ingresos y de paridad de poder de compra convertidos a precios internacionales para 187. La base es administrada por la Universidad de Groningen (Países Bajos) y está disponible para consulta en http://bit.ly/3psbgVY. La gráfica fue citada recientemente en: Larrea, C. (2020, abril). Por qué necesitamos superar la dependencia del petróleo. *UASB-Digital*. Disponible en http://hdl.handle.net/10644/7166.

8 Jaramillo, F. (1999). *El colapso económico de Ecuador*. [presentación]. Caracas.

9 De acuerdo con el blog especializado en consumo mundial *Cinco minutos para las doce*. Tomado de: Hvelarde (2012, 7 de abril). Causas del aumento en el precio del petróleo. *Cinco minutos para las doce*. Disponible en: http://bit.ly/2WOblab) y el informe estadístico de Petroecuador con motivo de sus 45 años, tomado de: Petroecuador (2019). *Informe estadístico 1972-2017*. Disponible en: https://bit.ly/3nSKpCh).

10 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

11 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

12 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

13 Banco Mundial (s.f.). *Poverty headcount ratio at $1.90 a day (2011 PPP) (% of population)– Ecuador*. Disponible en: http://bit.ly/2KG4bCn (consultado el 13 de diciembre de 2020).

14 Están en desempleo abierto las personas que no encuentran trabajo a pesar de que lo buscan activamente.

15 La tendencia decreciente continuó en los años siguientes: en 1999, fue USD 1.109 nominales; en 2000, fue USD 1.079 nominales; y en 2001, fue USD 1.353 nominales. Información tomada de: Banco Central del Ecuador (s.f.). *90 años de Información Estadística. Series Históricas 1927-2017*. Disponible en: https://bit.ly/38Bm3GM.

16 Banco Mundial (s.f.). *Gini index (World Bank estimate) – Ecuador*. Disponible en: http://bit.ly/3aL9k6U (consultado el 13 de diciembre de 2020).

17 Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), divulgado en diciembre de 2019.

18 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

19 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

20 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

21 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

22 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

23 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

24 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

25 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

26 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

27 Hausmann, R. (2000). *Ecuador: Dolarización, insolvencia fiscal, fragmentación política* [presentación]. Guayaquil, Ecuador.

28 Destacados economistas alrededor del mundo creen que las crisis bancarias se multiplicaron en el mundo por esta época debido a las indiscriminadas políticas de apertura financiera establecidas por las economías poderosas. Entre las voces de ese coro se contaron algunas muy importantes como las de Joseph Stiglitz (economista jefe del Consejo de Asesores Económicos del presidente Bill Clinton (1995-1997), economista jefe del Banco Mundial (1997-2000) y Premio Nobel de Economía en 1999) y William Easterly (asesor de la División de Macroeconomía y Crecimiento del Banco Mundial). Ambos consideran que esta liberalización financiera tuvo gran parte de la culpa en la crisis económica del Sudeste Asiático de finales de la década de los noventa.

29 Este índice de inflación anual se consideraba moderado comparado con el de años previos. A comienzos de la década de los noventa en Ecuador se registraron inflaciones de 49,5% en 1990, 49% en 1991, 60,2% en 1992 y 31% en 1993. Información tomada de: Banco Central del Ecuador (2010). *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Disponible en: https://bit.ly/34P4CBf.

30 La expresión inglesa *too big to fail* se puso de moda en los Estados Unidos en la década de los ochenta para describir la teoría de que existen instituciones privadas, especialmente financieras, tan grandes e interconectadas con el resto de la economía que su quiebra causaría un desastre económico para todo el país en su conjunto. Debido a esto, las autoridades económicas y los bancos centrales de los países afectados se verían forzados a tomar medidas para prevenir su bancarrota.

31 El término *offshore* se utilizó originalmente para identificar a los bancos localizados en las islas del Canal, fuera de las costas del Reino Unido, pero en la actualidad describe las operaciones realizadas por entidades financieras en cualquier parte del mundo que ofrezca una protección legislativa especial. Quien mantiene una cuenta *offshore* usualmente busca gran privacidad en el manejo de sus transacciones (secreto bancario), ausencia o mínimo pago de impuestos (paraíso fiscal), fácil acceso a sus depósitos y protección contra la inestabilidad política o financiera.

32 Elaborada con información tomada del Laboratorio de Ciencias Físicas de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de los Estados Unidos (NOAA), conocida en inglés como NOAA *Physical Sciences Laboratory*. Agradezco a Carlos Larrea por suministrarme esta gráfica.

Ecuador, un barco que puede naufragar

Al finalizar mi explicación del panorama financiero del país vuelvo a mirar al grupo de participantes. Unos están tomando apuntes en sus cuadernos, otros están tecleando rápidamente en sus portátiles y otros, simplemente, parecen como si vieran reflejada la realidad de sus propios países.

Todos ellos, pienso, poseen la formación académica y la experiencia necesaria para comprender la dimensión de la crisis que acabo de describir. Puedo sentir la preocupación en sus miradas y la expresión de sus rostros.

—La gran mayoría de ustedes viene de países democráticos, ¿verdad? —les pregunto a los participantes para introducir un nuevo elemento: el de la dificultad de resolver crisis profundas que requieren medidas radicales mientras se respetan todas las reglas del juego democrático.

La mayoría asiente con un movimiento de cabeza. Unos pocos, quizás provenientes de ciertos países africanos y asiáticos, ni mueven la cabeza.

—La democracia se asienta en la presunción de que un pueblo informado tomará las decisiones más convenientes para sus intereses y en que la suma de los intereses de la mayoría representa el bien común al que deben servir los gobernantes. Entonces, viene la pregunta: ¿cómo mantener al pueblo informado para que comprenda la tiranía de las opciones a las que el jefe de Estado o de Gobierno se ve enfrentado en su gestión? La mayoría de la población no maneja el lenguaje sofisticado que hemos usado en esta clase para entendernos. Por esta razón tenemos que recurrir a un lenguaje más sencillo para contar una historia que sea fácil de comprender y recordar. Tenemos que encontrar una analogía que, aunque no sea perfecta, represente visualmente la realidad. Fue así, con una analogía, como expliqué la situación del país a los ecuatorianos a los pocos meses de asumir la Presidencia del país.

Me acerco al papelógrafo con varios marcadores de colores. Mientras me concentro en dibujar sobre el papel, hablo en voz alta a los participantes[1] (figura 21):

—Imaginemos que el Ecuador es un barco que, en situaciones normales, está conducido por un capitán al que llama-mos *presidente* (A). —Dibujo entonces la figura de un barco con el capitán frente a una rueda de timón.

»Dos grandes motores impulsan al barco: el *sector privado* y el *sector público* (B). —Al decir esto, dibujo los motores en la esquina inferior izquierda del barco.

»Ambos requieren combustible, que se llama *dinero* (C). El dinero llega de las exportaciones del país, de préstamos privados (bancos y fondos de inversión que compran deuda emitida por el Estado) y públicos (de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento), y también de la inversión extranjera directa. —Mientras digo todo esto voy trazando flechas y escribiendo nombres en el esquema.

Vuelvo la mirada a los participantes y veo con sorpresa que todos están dibujando el barco en sus cuadernos o en hojas de papel. Hasta los que tienen portátil lo han dejado a un lado para concentrarse en el esquema.

—Una parte del casco del barco lo forma el *sector financiero* (D): es el conjunto de instituciones bancarias y financieras con sede en el país. Una parte de la élite está preocupada por la estabilidad de ese sector, al que consideran inseguro. Mientras unos creen que esta debilidad solo afecta a unas pocas instituciones, otros creen que se trata de un problema de todo el sistema, pues consideran que las bases económicas de las instituciones son muy débiles, lo que las vuelve vulnerables a cualquier evento negativo. —Dicho esto, marco en el casco, al lado de los motores, al sector financiero.

»Por su parte, los pasajeros del barco, que son los *ciudadanos del país*, viven situaciones de extrema inequidad. Los de la sección de primera clase, las *élites económicas* (E), tienen la posibilidad de abandonar el barco e instalarse en otro si no están satisfechos con los cambios en la situación interna. —Dibujo entonces en la cubierta superior unas casas grandes que representan a las élites económicas. Si los pasajeros de primera clase se retiran del barco, se van con su dinero y dejan sin combustible a los motores. Por lo tanto, el interés colectivo requiere que permanezcan a bordo. Sin embargo, su privilegiado nivel de vida produce constantes conflictos sociales con el resto de los pasajeros, es decir, *el resto de los ciudadanos* (F), que viven en situaciones muy difíciles. —Entonces, dibujo en la cubierta inferior, cerca del nivel del agua, un grupo de personas que representaban al resto de los ciudadanos.

»Como ven, tenemos aquí una analogía del país: un barco (país) que viaja conducido por un capitán (el presidente) e impulsado por los motores (sector público y privado) que funcionan con combustible (dinero). Los pasajeros de primera clase (las élites económicas) tienen mejores condiciones de viaje que el resto de los pasajeros (ciudadanos) que viajan en las cubiertas inferiores.

FIGURA 21. EL BARCO DEL ECUADOR

Ecuador: un barco que puede naufragar.

Imaginemos al Ecuador como un barco conducido por un capitán al que llamamos presidente (A). Dos grandes motores impulsan al barco: el sector privado y el sector público (B). Ambos requieren del combustible que se llama dinero, que proviene de las exportaciones, los préstamos y la inversión extranjera (C). Una parte del casco del barco lo forma el sector financiero (D). Los pasajeros del barco, que son los ciudadanos del país, viven situaciones de extrema inequidad. Las élites económicas viajan en primera clase y podrían irse, llevando su dinero, a cualquier otro barco (E). Su privilegiado nivel de vida produce constantes conflictos sociales con el resto de los pasajeros que viajan en la parte baja del barco (F).

De pronto el barco choca contra una gran roca, el déficit fiscal (G), que abre un boquete en el casco del barco, por donde entra el agua de la inflación (H) al barco y empieza a inundarlo.

Los ciudadanos (I) luchan con desesperación para mantener la cabeza sobre el agua de la inflación, que sigue entrando cada vez con más fuerza.

La tormenta de El Niño (J) destruye las instalaciones de la mitad del barco, que se convierte en zona de desastre. La oposición política en el Congreso y en las calles, bloquean el timón e impiden que el capitán pueda maniobrar el barco (K).

El barco no navega solo, lo hace en compañía de otros barcos de diferentes tamaños que están en crisis, cuyos problemas generan remolinos y fuertes oleajes (L).

El Perú es otro factor que aparece en escena, como un submarino enemigo, armado y listo para disparar (M).

El Fondo Monetario Internacional sobrevuela la escena, como un observador privilegiado de toda la situación (N).

Fuente: elaboración Miguel Alfredo Dávila a partir de original del autor.







Espero a que los participantes terminen de dibujar el barco y sus elementos, y cuando veo que la mayoría me dirige sus miradas nuevamente, prosigo.

—De pronto, el barco sufre un sacudón porque ha chocado con una roca (G) que abre un boquete en la proa, por donde entra el agua que inunda los compartimentos. La roca se llama *déficit fiscal* y el agua que entra es la *inflación* (H), pues, como el agua, amenaza con ahogar a los pasajeros al licuar su poder adquisitivo. —Al decir esto ya he dibujado en la base de la proa una roca que representa el impacto del déficit fiscal y trazo una línea sinuosa en el interior del casco para representar la inundación que amenaza a ciudadanos e instituciones en forma de inflación.

»La gran mayoría de los pasajeros, la ciudadanía en general, está desprotegida y lucha por mantener la cabeza sobre el agua de la inflación, que sigue entrando cada vez con más fuerza (I). Es urgente contar con la ayuda de todos los que están en el barco para cerrar el boquete, pero esto no se consigue porque muchos no creen que la roca sea la causa del problema. Otros, por el contrario, no tienen los conocimientos ni las herramientas para cerrarlo o, simplemente, no quieren realizar los esfuerzos y los sacrificios que el trabajo requiere.

»En estas condiciones lamentables, el barco cae atrapado en una tormenta tan fuerte que destruye su infraestructura central: las vías de comunicación, las escuelas, los centros de salud, las casas, las plantaciones agrícolas y camaroneras, y los teléfonos, postes y cables de la energía eléctrica. De esta forma, la mitad del barco se convierte en zona de desastre. En esta analogía, la tormenta es *el fenómeno de El Niño* (J). —Trazo entonces varias líneas diagonales que representan la tormenta y que caen como una lluvia feroz sobre todo el barco.

»El sentido común diría que, ante esta situación de emergencia, el capitán tendría como única

misión llevar el barco a puerto seguro, es decir, gobernar en medio del caos. Sin embargo, el capitán se ve impotente porque cuando quiere mover el timón del buen gobierno, la oposición política, actuando en el Congreso y en la calle, sumada a la opinión pública expresada en los medios de comunicación, impiden sus movimientos para maniobrar el timón (K). Entonces, el ánimo depresivo invade al país. —Dibujo los obstáculos físicos que traban el timón e impiden moverlo.

»Por supuesto, el barco no navega solo, sino que lo hace en compañía de otros barcos de diferentes tamaños, algunos de los cuales enfrentan terribles problemas que generan remolinos y fuertes oleajes que sacuden y posteriormente inundan a los barcos más pequeños (L). Estos barcos grandes en crisis son México, el Sudeste Asiático (Tailandia, Indonesia, Malasia, Corea y Singapur) y, en los últimos meses, Rusia y Brasil. —Dicho esto, dibujo alrededor del barco otros barcos con los nombres de estos países, unos con letras más grandes que otros. Veo que los participantes siguen con atención mi exposición de la analogía. No saben la sorpresa que le espera al barco.

»En este panorama de caos aparece un submarino enemigo que está fuertemente armado y listo para disparar al barco, que está casi inmóvil y que por ello seguramente se irá a pique porque en una situación tan precaria difícilmente podrá defenderse (M). El submarino representa a *Perú*. Los viajeros de primera clase (las élites económicas) son conscientes de que si el submarino dispara su torpedo, el agua (la inflación) ahogará a muchos pasajeros, y la presión que esta ejerza sobre el casco podría hacer reventar al sistema financiero. Estos temores de lo que podría pasar motivan a una parte de las élites (las que tienen posibilidad de hacerlo) a abandonar el barco y poner sus capitales a buen recaudo en el exterior. Mientras tanto, un helicóptero sobrevuela toda esta escena: es el *Fondo Monetario Internacional* (N). Desde esta posición privilegiada, el organismo reporta con detalles la situación difícil de cada uno de los barcos y solicita que estos cumplan ciertas condiciones para recibir su ayuda.

Me hago a un lado para que los participantes vean el esquema completo.

—Resulta claro que, para que el barco se mantenga a flote, supere sus problemas y siga navegando a puerto seguro, es necesario hacer varias cosas: evitar que el submarino (Perú) dispare; reparar con urgencia los daños causados por la inundación para que la vida a bordo se normalice (reconstruir la infraestructura en la Costa y volver a exportar); cerrar el hueco para que el agua no lo siga inundando (déficit fiscal); bombear afuera el agua que ya está adentro (reducir la inflación); atender a las necesidades de los pasajeros (programas sociales y provisión de servicios públicos); conseguir dinero para que continúen funcionando los motores (reactivar la economía y apoyar al sector privado mediante acuerdos con organismos multilaterales, lo que permitirá abrir nuevamente los mercados financieros); destrabar el timón para que el capitán pueda maniobrar el barco (acuerdos políticos); y evitar que la presión interna y externa del agua hagan explotar el casco del barco y abran un agujero aún más grande que el del déficit fiscal (crisis financiera).

Doy unos pasos adelante y volteo la mirada para ver nuevamente el esquema. Ciertamente es complicado de dibujar.

—¿Podemos tomarle una foto al barco? —pregunta una participante.

—Por supuesto —asiento con una sonrisa, e inmediatamente se activan una serie de teléfonos celulares que aparecen como de la nada.

Siento que la pausa para fotografías libera parte de la tensión acumulada entre los participantes.

—Recuerden que ustedes son asesores del Gobierno ecuatoriano —continúo—. En este sentido, los invito a que piensen lo siguiente: ¿qué asesoría ofrecer al presidente de un país en estas circunstancias? ¿Cuáles son las prioridades, el plan de acción y los recursos humanos, económicos y políticos para ejecutarlo? ¿Por dónde empezar? Pero antes de empezar a recibir sus respuestas, les pido que respondan a una última pregunta. Un amigo auditor que trabaja en IKEA[2] en Beirut, en el Medio Oriente, me comentaba en una ocasión que cuando algunos ejecutivos de la compañía se enteraban de que una firma importante se preparaba a competir con ellos en un mercado al que servían, convocaban a una reunión del más alto nivel para examinar las rutas de acción que pudieran conducir a la ruina de… —hago una pausa y cambio a tono de pregunta—: ¿qué creen ustedes que IKEA se pondría como objetivo arruinar?

—¡A la competencia! —contestan automáticamente tres o cuatro voces.

—*Bzzzzz* —simulo el sonido de un timbre—. ¡Respuesta incorrecta! Aunque no lo crean, los ejecutivos de IKEA se preguntaban qué debían hacer para arruinar a… ¡IKEA! Al pensar de esta manera, activaban alertas sobre las cosas que no debían realizar porque sabían que al llevarlas a la realidad pondrían en riesgo su propio progreso. Si ustedes fuesen enemigos del Ecuador y tuvieran la misión de arruinar al país, ¿qué cosas harían? ¿Cómo lo volverían ingobernable?

Le pido entonces a un participante que está sentado en la primera fila que pase al frente y anote en el papelógrafo las ideas que empiezan a surgir del grupo.

—Un holocausto nuclear —dice graciosamente uno de los participantes.

—Esta respuesta no está permitida —respondo cortante —. No lo está ninguna respuesta que implique la destrucción total del planeta, como sería el caso de un choque de un asteroide contra la Tierra. Estas respuestas banalizan el ejercicio y no nos invitan a pensar. Sean creativos, imaginen escenarios catastróficos. No sean tímidos —los animo—, ¡pero no se admiten holocaustos nucleares ni asteroides!

De pronto, las sugerencias empiezan a brotar con rapidez y el participante las escribe con agilidad.

—Primero hay que destruir la economía —dice un participante.

—Es más fácil decirlo que hacerlo. ¿Cómo lo haría usted? —le pregunto.

—Destruyendo los ingresos petroleros —responde.

—¿Cómo, en concreto? Sugiéranos acciones concretas.

—Reduciendo la producción, complicando el transporte o, simplemente, generando una caída en el precio del barril de petróleo en el mercado.

—Generando un tsunami que destruya la producción exportable de la Costa —dice otro participante —. Contaminando con plagas las zonas de producción de banano y camarón.

Sigo con atención las respuestas, que se multiplican. El participante que está frente al papelógrafo acelera la velocidad con la que escribe las propuestas.

—Declarando el no pago de la deuda externa.

—Subiendo los impuestos y las tasas de interés al sector privado para que no puedan competir.

—Cerrando las empresas y generando desempleo.

—Subiendo las tarifas de los servicios públicos como la energía eléctrica, para que aumente el sufrimiento social.

Al oír esta propuesta, un participante decide ironizar.

—No subiendo las tarifas de los servicios públicos como la energía eléctrica, pero aumentando la inflación por medio de la emisión monetaria y, por ende, incrementando el sufrimiento social todavía más —y una risotada de la clase apaga sus últimas palabras.

—Agudizando la desigualdad y los conflictos sociales —dice otro participante.

Veo que todas son buenas respuestas. Sin embargo, faltan las causas.

—¿Cómo lograrían eso? —los presiono por una respuesta.

—Apoyando la confrontación entre la Costa y la Sierra.

—Subiendo el gasto público para que aumente el déficit fiscal.

—Imprimiendo billetes para cumplir los compromisos adquiridos en el presupuesto desfinanciado y, con ello, aumentar la inflación.

—Aumentando la brecha entre ricos y pobres.

El participante del papelógrafo no para de escribir. La hoja en blanco se va llenando a toda velocidad.

—Promoviendo huelgas en todo el país.

—Alimentando el caos y la anarquía.

—Difundiendo rumores que generen pánico sobre el futuro.

—Declarando una guerra al Perú —propone sorpresivamente un ejecutivo africano. Su propuesta genera risas nerviosas en el público por su audacia—. Eso aumenta la gobernabilidad porque une al país contra el enemigo externo y le permite al presidente tomar decisiones excepcionales.

—Pero solo por unos días —objeta un joven asiático—. A menos que puedan ganar la guerra y rápido, porque luego de iniciarse la guerra, empiezan a llegar los muertos y heridos del frente de combate, y los ciudadanos se ven forzados a pagar los impuestos extraordinarios para financiarla. Ahí es cuando la decisión de la guerra puede volverse en contra del Gobierno.

Comento que el argumento del joven asiático me parece sólido. Continúa la sucesión de propuestas.

—Que el Congreso polarice las posiciones y empantane al país.

—Que no se logre un acuerdo de financiación con el Fondo Monetario Internacional.

Interrumpo el ejercicio a pesar de que aún hay varias manos levantadas.

—Hemos llenado el papelógrafo. ¿Qué opinan de esa lista?

—Que puede ser un ejercicio inútil —argumenta un participante de barba canosa—. Es imposible lograr al mismo tiempo tantas desgracias juntas. Si solo en hacer la lista nos hemos demorado, calculen la cantidad de tiempo que haría falta para que todas estas proposiciones se ejecuten en la realidad.

—Pero no hay que ejecutarlas todas —contraargumenta alguien desde el fondo—. Basta con que se cumplan tres o cuatro de ellas y estaríamos en un escenario inmanejable. De todas maneras, coincido con que es casi imposible que pase todo eso.

Intervengo para sembrar la duda.

—¿Seguro que es imposible? ¿Qué posibilidad creen que existe de que se cumplan todas?

—Un porcentaje mínimo. No más allá de un 5% —responde, rascándose la barba canosa, el participante que considera inútil el ejercicio.

Varios participantes lo apoyan con gestos y palabras. Señalo entonces el papelógrafo.

—Vamos a titular esta lista con letras rojas y en mayúsculas «¡CUIDADO! ¡NO TOCAR!». —Y tomo un grueso marcador rojo y escribo estas palabras con grandes letras en la parte superior de la hoja—. Mírenla con cuidado.

Muevo el papelógrafo con esta lista a un costado de la clase.

—Sí, miren bien lo que no hay que hacer, porque en esas circunstancias va a empezar una campaña política para elegir presidente, vicepresidente y representantes al Congreso, y en ella participará la persona que tienen al frente —y acerco una mano a mi pecho y adopto un exagerado tono dramático de voz para continuar teatralmente— “y que hoy les ha pedido que acepten ser sus asesores”.

Los participantes se ríen de mi última frase. Dejo entonces que miren la lista unos breves segundos y luego la cubro con una hoja en blanco.

—Continuamos mañana. Que descansen.

Con estas palabras, termino la clase.

---

1 La analogía del barco está explicada gráficamente en las páginas 110 y 111. En la explicación que sigue, cada concepto está representado con una letra mayúscula en la analogía gráfica, que se incluye entre paréntesis al ser nombrado.

2 IKEA es una multinacional con sede en Suecia que ha sido por muchos años el líder mundial en la venta al por menor de muebles a través de cerca de 500 tiendas ubicadas en más de 50 países.

La elección de un nuevo capitán del barco

Al día siguiente en la tarde los participantes se muestran ansiosos por continuar el ejercicio. Luego de saludarlos, me dirijo nuevamente al papelógrafo.

—Ayer dibujamos este barco para describir la situación del Ecuador en 1988 —digo ante al dibujo elaborado la noche anterior frente al bullicioso grupo.

—¿Qué lo motivó a presidir un país en semejante situación? —arranca preguntando un político joven e idealista de Centroamérica, mientras niega con la cabeza, como si no pudiera creer la imagen que tiene enfrente.

Recuerdo entonces que la aplastante lógica de esa pregunta nos había acompañado, de hecho, a mi familia, a mis amigos, a mis cercanos colaboradores y a mí durante las últimas dos décadas.

—Tomé la decisión de ser candidato presidencial —le respondo al participante— luego de analizar qué opciones teníamos en cuatro ámbitos. Primero: en el *ámbito electoral*, ¿podía ganar la Presidencia? Ya había sido candidato presidencial y perdido la elección en 1988. No me parecía atractivo participar en otra campaña presidencial si no tenía reales opciones de triunfo. Segundo: en el *ámbito económico*, ¿tenía el Ecuador las condiciones y recursos para desarrollarse con estabilidad y justicia social, liderado por un Gobierno con integridad moral, ideas correctas, planes concretos, experiencia adecuada y respeto internacional? Los análisis que habíamos hecho apuntaban a que sí. Tercero: en el *ámbito político*, ¿contaríamos con el apoyo necesario para llevar a cabo nuestros proyectos de gobierno? El ambiente estaba más complicado que nunca, pero creíamos que estábamos mejor posicionados que nuestros rivales para conseguir los votos suficientes en el Congreso para aprobar las reformas estructurales que el país requería porque confiábamos en nuestra fuerza electoral, en el respaldo ciudadano expresado en las calles, en la necesidad lógica de los proyectos que planteábamos y en nuestra capacidad negociadora, que estaba avalada por los seis años de práctica en la Alcaldía de Quito. Y cuarto: en el *ámbito internacional*, ¿seríamos capaces de acabar con el conflicto con el Perú? Teníamos más experiencia negociadora que nuestros rivales para encontrar una solución al conflicto, y el equipo económico con el que pensaba gobernar gozaba de prestigio moral y profesional, y era respetado por las instituciones multilaterales. Esto nos llevaba a pensar que conseguir un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional sería más fácil para nosotros que para nuestros opositores políticos.

—Por lo visto, tenía entonces la situación controlada, ¿verdad? —comenta el curioso joven de Centroamérica.

—Sí, así parecía en febrero de 1998 cuando anuncié mi candidatura —respondo—, pero todo empezó a desbarrancarse entre esa fecha y mi toma de posesión, el 10 de agosto de ese año. El país que recibí era muy distinto al país que había planeado gobernar seis meses antes.

Proyecto entonces la siguiente diapositiva.

—Esto es lo que yo veía desde la ventana del avión mientras sobrevolaba la Costa durante la campaña. Esto era una plantación bananera, pero como ven, ahora está totalmente inundada: perdimos la exportación de banano —digo al señalar la fotografía de una casa pobre asentada sobre una loma que está completamente rodeada de agua. Paso a la siguiente—. Esto es lo que queda de una piscina camaronera —señalo la foto de un campo completamente anegado en el que no puede distinguirse nada que no sea la superficie de un inmenso lago. Desaparezco la fotografía de la piscina camaronera y sigo con la imagen de una flota pesquera artesanal anclada en el puerto—. Los pescadores no encuentran peces, que este año han emigrado hacia aguas más templadas. Por último, miren cómo está la infraestructura vial que va hacia los puertos de exportación —proyecto la imagen de un pedazo de pavimento que sobresale del agua y sobre el cual hay un camión volteado con las ruedas al aire y del que han caído cajas de banano, que ahora yacen destrozadas en el suelo.

»Desde fines de 1997 hasta mediados de 1998 sufrimos el peor embate del fenómeno de El Niño en 500 años —y con esto proyecto la portada de un libro titulado *El Niño 1997-1998: El evento climático del siglo*—. Las inundaciones destruyeron las bananeras, las camaroneras y la pesca, es decir, el 51% de nuestras exportaciones.

Bajo el volumen de mi voz.

—Era usual que nos encontráramos en la Costa con familias que habían perdido al mismo tiempo sus cosechas, sus plantaciones y su vivienda. Muchos de los habitantes de la zona perdieron también su autoestima cuando tuvieron que salir a mendigar en ciudades cercanas. Aterrados, además, por la perspectiva de que los bancos remataran sus propiedades, pues las habían ofrecido en garantía hipotecaria de los préstamos que habían recibido para sembrar. Su dolor era inmenso y se prolongaba por meses. Se sentían abandonados por el Gobierno ‘serrano’[1] del presidente Alarcón, que no les ofrecía la ayuda que esperaban. El Niño acentuó la división entre la Costa y la Sierra, e hizo evidente la pobreza, la desigualdad y la marginalidad de una zona geográfica que hasta el momento había sido clave en las exportaciones del país.

Veo las caras tristes de los participantes que miran la fotografía de una familia de cinco personas

cuyos integrantes cargan unos pocos objetos en bolsas y llevan cajones sobre los hombros mientras avanzan con el agua hasta la cintura.

—El monto de los destrozos generados por El Niño equivalió al 13% del PIB en 1998 —continúo diciendo—. Ahora, la economía ecuatoriana dependía de la exportación de petróleo y de la capacidad de endeudamiento, sobre todo internacional. Las tragedias nunca llegan solas, dice el adagio popular. Y así ocurrió esta vez. Cuando pensábamos que nada podía ir peor, el precio del petróleo registró una drástica y prolongada caída. El Gobierno del presidente Alarcón y el Congreso habían calculado los ingresos del presupuesto nacional con un precio de 16 dólares por barril, pero a principios de marzo de 1998 el barril no llegaba a los 9 dólares, y este ya era el precio más bajo de los últimos diez años.

»La caída del precio del petróleo llevó entonces a la mayoría de los analistas económicos a proyectar cifras aterradoras: estimaban un déficit fiscal del 7% del PIB, casi el triple del 2,5% anunciado por el Gobierno. Basados en que la inflación acumulada entre enero y marzo llegaba casi al 12%, pronosticaban una inflación entre el 50 % y el 60% para el final de año, más del doble del estimado del Gobierno, que era un 25 %. A pesar del desastroso panorama económico, el Gobierno se negó a reducir el gasto público para enfrentar la situación y, por el contrario, buscó contratar más deuda externa para solucionar el problema. Esto último no arrojó éxito. Por su parte, el Congreso negó un incremento del IVA del 12 al 14%, a pesar de la advertencia del Gobierno de que, si no lo aprobaba, vendría una inflación del orden del 60 al 70%.

»Esta nueva realidad hizo volar en pedazos el análisis de factibilidad económica en el que me había basado para aceptar la candidatura a la Presidencia y el plan económico que había trazado para ejecutarla si llegaba a ganarla. Las encuestas, los grupos de enfoque y los mensajes que recibíamos en nuestros recorridos por el país durante la campaña electoral nos confirmaban que los votantes detestaban ‘lo político’ y que decidirían su voto de acuerdo con lo que nosotros agrupamos en tres ejes:

»Primero, un *eje regional Costa-Sierra*: en general, los votantes pobres de la Costa se inclinaban a votar por un candidato de su región porque creían que entendería sus problemas, a diferencia de los candidatos serranos, que vivían en las montañas alejados de las inundaciones de El Niño. Segundo, un *eje socioeconómico rico-pobre*: los excepcionales niveles de pobreza, marginalidad, desigualdad y desempleo del país dividían a la población entre los que tenían y los que no tenían, y predisponían a los votantes en favor de quien apareciera como ‘el candidato de los pobres’. Y tercero, un *eje psicológico-cultural de sistema político/antisistema político*: la población se mostraba cansada del sistema político imperante, al que acusaban de las limitaciones, frustraciones e injusticias que percibían a nivel general en el país. La gente decía que había que votar por alguien “que le pusiera una bomba al sistema” y que produjera un gran cambio.

»Para el votante pobre y marginado de la Costa (que constituía la mayoría del electorado nacional) yo me encontraba en el lado equivocado de la alternativa, pues era percibido como un candidato serrano, de clase media y parte del sistema imperante. A pesar de que era visto como un componente “bueno” del sistema porque en mi periodo como alcalde de Quito había demostrado mi vocación social de servicio preferencial hacia los pobres, no era un candidato antisistema.

El joven idealista centroamericano habla de nuevo.

—¿Qué les ofreció a los electores?

—Antes de embarcarme en la campaña por la Presidencia fui alcalde de Quito entre 1992 y 1998. Como fue una gestión exitosa de seis años, les propuse a los votantes en mi campaña presidencial ser un “alcalde para el Ecuador” y me concentré en ofertas de infraestructura. Los análisis eran simples, las propuestas eran concretas y estaban conectadas con las necesidades vitales de la población: reconstruir la Costa —creíble por mis ejecutorias como alcalde constructor—, construir salas de maternidad bien equipadas, mejorar la calidad de la educación mediante el equipamiento de escuelas y colegios, revisar los contenidos educativos y la capacitación de los maestros, crear las condiciones para la inversión productiva y el crecimiento económico que permitieran la generación de empleo privado, y desarrollar planes de vivienda. Nos posicionamos como los candidatos del centro político y condujimos una campaña limpia, positiva y con propuestas claras y prácticas, alejada de peleas políticas e ideológicas. Desde el centro logramos atraer votantes de derecha e izquierda.

—¿Cuál era su ideología? —pregunta con el ceño algo fruncido una señora de la India.

—Buena pregunta. Aunque la gran mayoría de los ecuatorianos no votaban por ideologías sino por propuestas concretas, yo me identificaba con la teología de la liberación[2]. Pertenecía al partido Democracia Popular, que era la versión ecuatoriana de la Democracia Cristiana, y me sumaba a la corriente de la Tercera Vía, que proponía combinar la prudencia macroeconómica con el activismo social. Planteaba respetar la “mano invisible del mercado” (fundamento de la teoría liberal clásica desde Adam Smith que sostiene que la suma de los egoísmos individuales acaba produciendo un beneficio social) como el mecanismo regulador de la economía; pero también usar con decisión, precisión y fuerza la “mano visible del Gobierno” para corregir las distorsiones e injusticias que un capitalismo dejado a sus anchas podía causar si se dejaba actuar sin control. A este tipo de capitalismo se le empezó a conocer como “capitalismo salvaje” en la década de los noventa: un sistema capitalista extremo, alejado de las concepciones y las ópticas de sus fundadores, que dio origen a enormes acumulaciones y desigualdades entre países y entre personas. En suma, proponíamos un capitalismo, sin duda alguna, pero un capitalismo humano con visión y sentido social.

»Nuestra candidatura y su plataforma programática marcaban un claro contraste con la total falta de experiencia en la administración pública y la ausencia de planes concretos en las propuestas de los

otros candidatos que, de acuerdo con las encuestas, eran los más opcionados para ganar la Presidencia en ese momento: Álvaro Noboa y Freddy Ehlers. El primero era el magnate bananero y el hombre más rico del Ecuador; era el candidato del Partido Roldosista Ecuatoriano (el PRE), al cual pertenecía el populista expresidente Bucaram. El segundo era un candidato de confusas ideas socialistas.

—Una última pregunta, porque estoy preguntando demasiado —dice el joven centroamericano con cierta vergüenza—. Es que quiero tenerlo claro. ¿Qué gobiernos practicaban la Tercera Vía en ese momento?

—Los más representativos eran los Gobiernos de Estados Unidos, Brasil y Reino Unido, que estaban en cabeza de los presidentes Bill Clinton y Fernando Henrique Cardoso, y del primer ministro Tony Blair, respectivamente. Como ellos, yo creía que el rol del Gobierno consistía en promover la estabilidad macroeconómica, en dejar trabajar a la 'mano invisible' de los mercados, pero usando la mano visible del Gobierno para corregir las distorsiones e injusticias producidas por el capitalismo salvaje mediante inversión pública en políticas de bienestar en temas como educación, salud, seguridad social y empleo, financiadas en parte con políticas tributarias redistributivas que gravaran con impuestos mayores a quienes más tenían.

Hago una pausa para ver al participante centroamericano y luego al resto de participantes, y tras de esto, continúo.

—Una elección se gana con candidato y mensaje. Ambos tienen que resonar con los electores. Las campañas políticas exitosas no introducen nuevos mensajes en las mentes de los electores, sino que extraen de ellas los que ya existen ahí; producen estímulos en sus mentes que resuenan con la información preexistente en ellos. Las campañas que había encabezado hasta el momento en mi carrera política habían resonado con éxito en cuatro elecciones consecutivas: dos con los electores de la provincia de Pichincha, que me eligieron en 1986 y luego me reeligieron en 1990 como su diputado al Congreso Nacional, y dos con los electores del cantón Quito, que me eligieron en 1992 y me reeligieron en 1996 como alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. Ahora, en 1998, teníamos que resonar con todo el Ecuador para conseguir ganar la Presidencia de la República.

»Ahora bien, durante la campaña había tres situaciones que, como enormes remolinos, succionaban la atención y multiplicaban el miedo de los ecuatorianos para el primer semestre de 1998. Por ello, tenían el poder para descarrilar mi camino a la elección. El primer remolino fue el fenómeno de El Niño y el descalabro social y económico que trajo consigo, y que acentuó la desigualdad y la división entre la Costa y la Sierra.

»El segundo remolino lo formaron las peleas políticas en una Asamblea Constituyente reunida en diciembre de 1997, y que para el momento de la elección presidencial discutía una nueva constitución. La gente percibía que los temas que trataba la Asamblea estaban alejados de sus padecimientos diarios. La mayoría de la Asamblea, presidida por el expresidente Osvaldo Hurtado, mi amigo cercano y mentor político (que era el ecuatoriano que más había analizado y escrito sobre temas de reforma constitucional, y que luchaba a brazo partido por incluir reformas sustanciales en la Carta Magna), intentó crear mejores estructuras de gobernabilidad y superar el tradicional bloqueo político ecuatoriano. Desafortunadamente no lo logró, pues pudieron más los defensores del *statu quo*. Naufragaron los dos intentos de reforma más importantes: cambiar la elección de diputados de la primera a la segunda vuelta presidencial y cambiar el sistema de asignación de asientos legislativos. El sistema electoral ecuatoriano, que privilegiaba la representatividad de las minorías por encima de la gobernabilidad de las mayorías, disponía que se eligieran diputados en la primera vuelta electoral, lo que favorecía la dispersión legislativa entre representantes de muchos partidos políticos. A la vista de que la debilidad del bloque legislativo del Gobierno en varios congresos sucesivos reducía la gobernabilidad del Ecuador, en la Asamblea se intentó cambiar la elección de diputados de la primera a la segunda vuelta electoral. En este caso, los partidos de los dos candidatos finalistas habrían aglutinado grandes bloques de legisladores, lo que permitiría corregir la extrema dispersión de los Congresos ecuatorianos elegidos en las últimas décadas. Sin embargo, la mayoría de las asambleístas votó en contra de este cambio y del sistema de adjudicación de puestos derivado de la votación que obtenía cada lista. Tampoco pasaron las reformas económicas de fondo que habrían flexibilizado los monopolios estatales, como el de la seguridad social, y permitido que servicios públicos como la electricidad y los teléfonos fuesen provistos por empresas privadas que compitieran entre ellas por calidad y menor precio, en línea con la tendencia mundial de privatización de empresas del sector público en los últimos años. Por último, la Asamblea terminó envuelta en la tradicional (y, al parecer, inevitable) pugna de poderes ecuatoriana: la lucha por la supremacía entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo. Para colmo de males, el bloqueo político recibió una carga de esteroides cuando la Asamblea agrandó el tamaño del ineficiente Congreso, al aumentar el número de diputados de 81 a 120. Es decir, ¡un 50% más!

Tomo un sorbo de café y continúo.

—El tercer remolino que podía descarrilar mi elección fue alimentado por el conflicto fronterizo con el Perú, cuya solución pendía de un hilo. Luego de la guerra de Tiwintza en 1995, durante tres años habían avanzado las conversaciones de paz a buen ritmo, lo que generaba esperanzas de que pudiera firmarse la paz en la cumbre de presidentes convocada para reunirse en Santiago de Chile el 30 de mayo de 1998, un día antes de la primera vuelta electoral. Para resolver la parte más conflictiva de la negociación, Ecuador y Perú acordaron solicitar que una comisión jurídico-técnica conformada por geógrafos y abogados de Argentina, Brasil y Estados Unidos (tres de los cuatro países garantes del

Protocolo de Río de Janeiro firmado el 29 de enero de 1942) diera su opinión sobre la forma en que había de interpretarse la disposición del Protocolo de Río referida al *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago en la cordillera del Cóndor, ubicada al oriente del país.

»Ecuador pidió que el pronunciamiento de la Comisión fuera obligatorio, pero Perú no lo aceptó y dijo que solo debería tener el efecto de un punto de vista, de un parecer jurídicotécnico. Tres semanas antes de la primera vuelta, la Comisión anunció que, en su opinión, el territorio en disputa pertenecía a Perú. Entonces, el Ecuador se sintió sacudido por un rayo y rechazó con energía el pronunciamiento. Las conversaciones de paz tuvieron un freno brusco, ambos países movilizaron sus tropas hacia la frontera y el riesgo de un conflicto armado subió a su punto máximo.

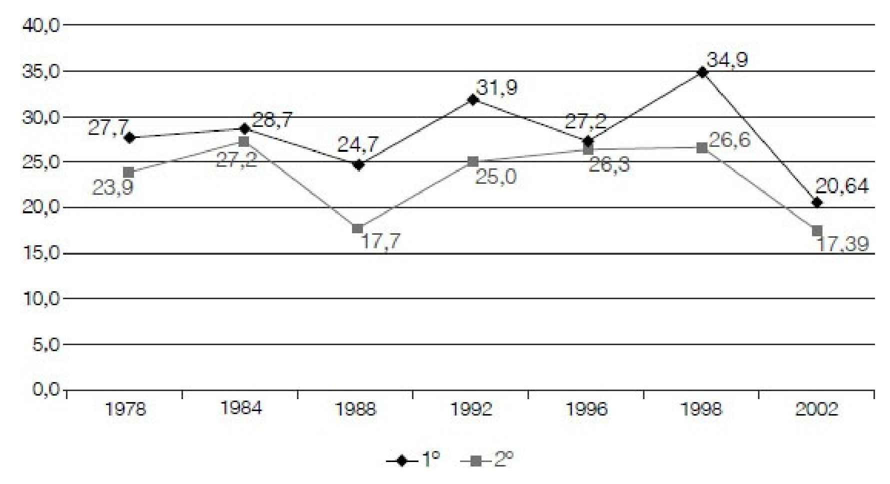
»Caminando en ese terreno minado obtuvimos un triunfo rotundo en las elecciones presidenciales de primera vuelta el 31 de mayo de 1998 y ganamos en todas las regiones del Ecuador. Nuestra votación del 36% estableció dos récords: el primero fue que obtuve la mayor votación absoluta y relativa (es decir, en número de votos y en relación con el total) que había logrado candidato alguno a la Presidencia del Ecuador en primera vuelta desde que el país había vuelto a la democracia en 1979. Lo segundo fue que el 9 % de diferencia que obtuve sobre quien alcanzó el segundo lugar, Álvaro Noboa, constituía la mayor ventaja porcentual obtenida por un candidato en primera vuelta desde el mismo año. Nuestro partido, la Democracia Popular, también obtuvo por primera vez la bancada más grande del Congreso (un total de 33 diputados), con un incremento de más de un 600% sobre su cuota tradicional de legisladores, que fluctuaba hasta entonces entre cinco y siete.

Proyecto una por una un grupo de diapositivas que resumen lo anterior (figuras 22, 23 y 24).

—Estas votaciones récord en la historia de las elecciones del país nos ratificaron que habíamos aplicado la estrategia correcta y que habíamos leído con precisión la situación del Ecuador y la de sus electores. Por haber ganado con tanta amplitud, sin alianzas políticas y sin apoyos condicionados a cuotas de poder, teníamos una gran libertad de movimiento hacia el futuro. Por su parte, el Congreso Nacional, elegido en primera vuelta, quedó constituido así —y muestro una diapositiva sobre la composición del Congreso Nacional al inicio de mi Gobierno (figura 24):

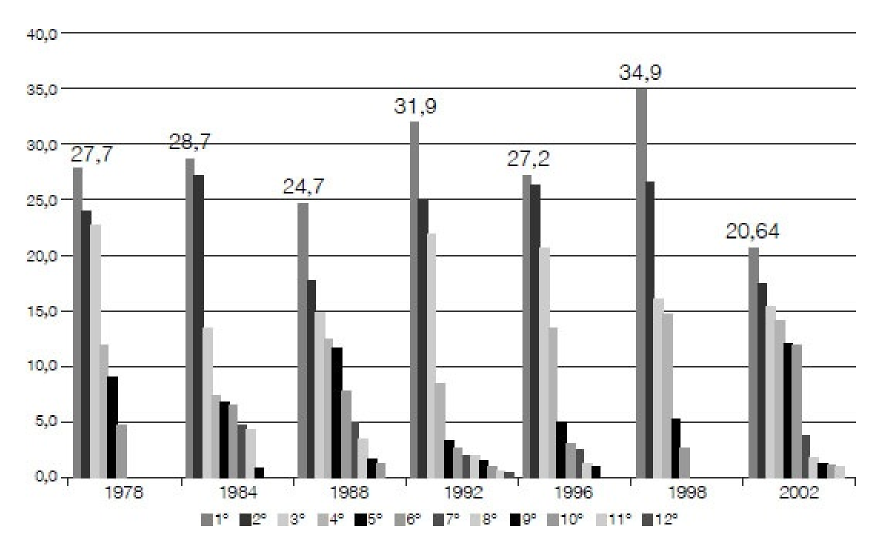
»Como ven, la suma de los legisladores de mi partido y otros legisladores cercanos alcanzaba alrededor de un tercio de los votos. Para llegar al 50 % necesario para aprobar leyes, debíamos obtener el apoyo del Partido Social Cristiano (el PSC), de orientación de derecha, o de la Izquierda Democrática (la ID), de orientación de centroizquierda, para alcanzar una mayoría legislativa, ya que eran los únicos que podían sumar los votos suficientes para lograrlo. Estos acuerdos no eran posibles con los grupos de extrema izquierda porque no coincidíamos ideológicamente con ellos y tampoco resultaban viables porque los pocos votos que aportaban no nos alcanzaban para conseguir la mayoría. Los acuerdos tampoco eran posibles con el Partido Roldosista Ecuatoriano (el PRE), porque sus miembros exigían para el acuerdo que el Congreso votara la amnistía de su líder máximo y expresidente del país, Abdalá Bucaram, quien enfrentaba varios procesos judiciales por corrupción y vivía exiliado en Panamá.

FIGURA 22. PRIMERA VUELTA PRESIDENCIAL–DIFERENCIA ENTRE EL 1.º Y EL 2.º LUGAR (1978-2002)[3]



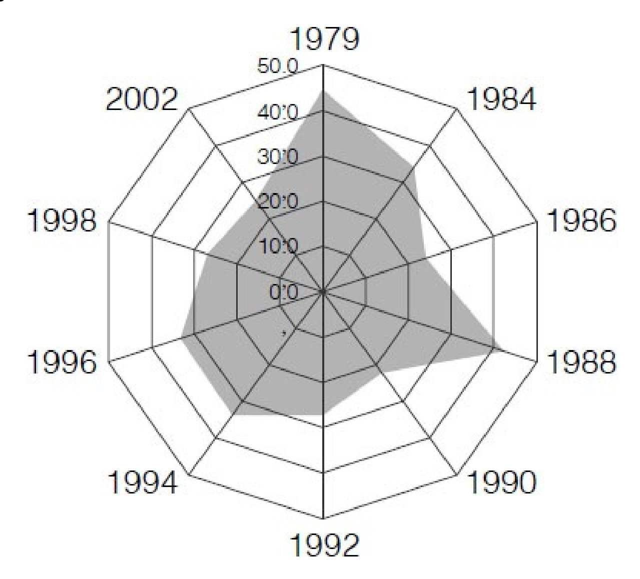
Fuente: Pachano (2003)

FIGURA 23. PRIMERA VUELTA PRESIDENCIAL – VOTACIÓN (1978-2002)[4]



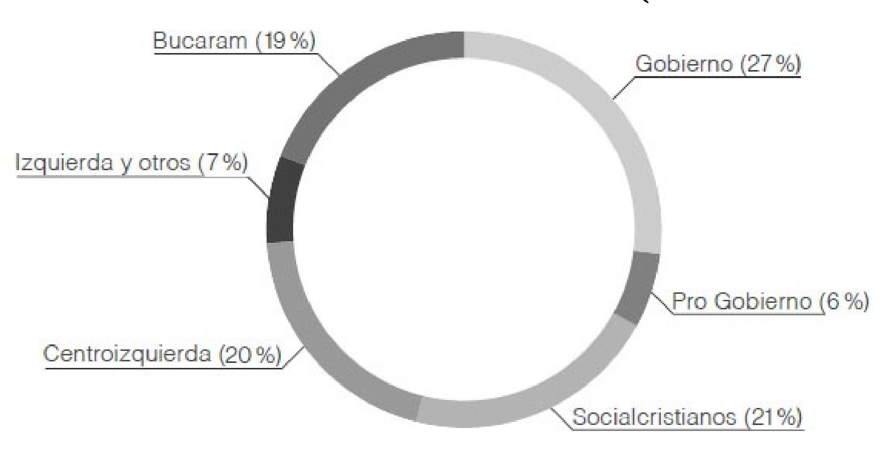
Fuente: Pachano (2003)

FIGURA 24. PORCENTAJE DEL PARTIDO DE GOBIERNO EN EL CONGRESO[5]



Fuente: Pachano (2003)

FIGURA 25. COMPOSICIÓN DEL CONGRESO ECUATORIANO (AGOSTO DE 1998)



Fuente: Fuentes nacionales

»Pero recuerden que vivimos en un país en donde las alianzas políticas son condenadas. A lo máximo que podíamos aspirar era a construir acuerdos puntuales, de uno en uno, con los demás partidos, que dependerían en cada caso del tema por discutir: reforma tributaria, privatizaciones y reducción del gasto público, por ejemplo.

—¡Qué complicado! —exclama un experto canadiense en *software* contable.

—Así es —respondo—. Lideraba el bloque legislativo socialcristiano el abogado Jaime Nebot, quien había perdido dos veces la Presidencia del Ecuador en segunda vuelta en las dos últimas elecciones, en 1992 y 1996. Nebot, el candidato natural de su partido, el Partido Social Cristiano, decidió que no

competiría por la Presidencia en 1998 porque consideró que el Ecuador era “ingobernable”. Prefirió postularse a diputado nacional y lo hizo con un discurso preocupante que presagiaba conflictos futuros: “El Ecuador es ingobernable”, afirmó. “Desde el Congreso nosotros obligaremos a quien resulte triunfador a que cumpla sus promesas electorales”. El líder más importante de su partido, el alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero (quien había sido presidente del país en la década de los ochenta), anunció que gobernarían “desde el Congreso”[6].

»Aunque estas alarmantes palabras sonaban a una declaración de guerra anticipada contra el futuro Gobierno, fueron todavía más preocupantes dos acciones que Nebot realizó durante la campaña: firmó ante un notario público, junto con todos los candidatos a diputados de su partido y ante las cámaras de los noticieros de televisión, el compromiso de que jamás apoyaría una subida de impuestos al “hambreado pueblo ecuatoriano” y de que cualquier arreglo territorial con el Perú solo podría firmarse luego de que el pueblo ecuatoriano aprobara sus términos en un plebiscito o referendo.

»Si, como dice el viejo proverbio, “una persona es ama de las palabras que calla y esclava de las que pronuncia”, el PSC, el partido que más escaños obtenía usualmente en el Congreso y que en esta elección había quedado en segundo lugar, se había encasillado en una posición intransigente sobre los dos problemas más serios del país: una posible guerra con Perú y la inflación galopante derivada del déficit fiscal. Por su parte, la Izquierda Democrática y Pachakutik (esta última, una agrupación política indigenista de izquierda) se aprestaban a actuar en conjunto en el Congreso para oponerse a mi Gobierno. Hacían una especie de ejercicio de ‘democracia interna’ al multiplicar el número de sus voceros para expresar las opiniones de las diversas corrientes al interior.

»Por todo lo anterior, el reto más importante para nosotros era triunfar en las elecciones de segunda vuelta de manera tan exitosa como en la primera. Faltaban solamente seis semanas (es decir, 41 días) para el 12 de julio, fecha de la segunda vuelta. Por el efecto magnético del triunfo en primera vuelta, muchos individuos y agrupaciones políticas se subían ahora al carro de la victoria. Las encuestas que realizamos una semana después de la primera vuelta nos daban una ventaja de 14 puntos sobre nuestro opositor, Álvaro Noboa. Por lo pronto, creíamos que no había mayores posibilidades de que una tendencia tan clara cambiara en tan corto tiempo. Resolvimos mantener la misma estrategia de la primera vuelta. ¿Para qué cambiar algo que venía funcionando tan bien? Por aquel entonces me gustaba recordar que en la política, como en el tenis (deporte que me gustaba practicar), muchos partidos ganables se pierden más por la acumulación de errores propios no forzados que por los aciertos del oponente. En este punto de la carrera por la Presidencia, el más grande, costoso e imperdonable de esos errores sería, ya fuera por acción o por omisión, dejar de resonar con las necesidades de los votantes.

»La gran pregunta era cómo votaría el electorado costeño del PSC. ¿Primaría el voto regional, conocido como “mono vota por mono” (que era una forma coloquial de explicar la preferencia de los electores costeños por candidatos de su propia región)? ¿O primaría el voto antipopulista, antibucaramista? Si primaba el primero, votarían por Noboa, pero si primaba el segundo, votarían por mí. Como era un electorado enorme y que votaba en masa, de su comportamiento podría depender el resultado de la elección. Sin embargo, no podíamos olvidar que la inflación, la pobreza, el desempleo, la crisis económica y la desesperación de la población costeña afectada por El Niño habían inflamado su rabia contra el sistema político en general y contra el Gobierno ‘serrano’ en particular. Era un terreno abonado para campañas populistas antisistema en las que los dirigentes del PRE y su candidato, Álvaro Noboa, eran expertos.

»Precisamente tres semanas antes de la segunda vuelta, ocurrió lo inesperado: el Gobierno del presidente Fabián Alarcón, duramente criticado por no tomar decisiones económicas indispensables por ser impopulares, resolvió incrementar el precio del gas de consumo doméstico (que ya recibía un subsidio creciente) con el objeto de aminorar un poco el enorme déficit fiscal que sufría el país en el momento.

»Si la analizamos desde un ángulo macroeconómico, la decisión era correcta, pues cortaba los privilegios de los dos principales beneficiarios del subsidio: los contrabandistas que sacaban el gas del Ecuador y lo vendían a precios más altos en Colombia y Perú, y los propietarios de plantas industriales operadas con gas. Las instituciones multilaterales en Washington (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), los principales diarios del Ecuador y los analistas económicos en general alabaron la decisión y solo lamentaron que la reducción del subsidio fuese “demasiado pequeña y demasiado tarde”.

»Sin embargo, la reacción política a la decisión fue diferente y los partidos populistas se encargaron de comunicarla como sigue: un Gobierno (que era parte del odiado sistema político) serrano (es decir, enemigo de la Costa) que servía a los ricos (es decir, enemigo de los pobres) había tomado la decisión de incrementar el precio del gas. La decisión activó los tres ejes que motivaban el voto e hizo saltar todas nuestras alarmas electorales. Las protestas populares se extendieron en todo el país hasta pocas horas antes de la segunda vuelta.

»El PRE era muy eficiente en cerrar sus campañas con espectaculares golpes de efecto que consolidaban la votación en su favor y movilizaban a los indecisos. Noboa explotó la oportunidad al máximo y me acusó de ser un continuador de Alarcón. Pidió abiertamente a los electores que votaran por él (el candidato ajeno a la política y contrario al sistema político, de la Costa y amigo de los pobres, a pesar de ser el hombre más rico de Ecuador) y no por mí (presentándome como un “político, serrano y enemigo del pueblo, igual que el Gobierno”). De esta forma, Noboa también recogió votos de la

población pobre serrana que se había visto afectada por el aumento del precio del gas y logró consolidar a su favor el voto protesta en contra del incremento.

»Se instaló entonces el escenario de pesadilla electoral que habíamos temido. En pocas horas se evaporó nuestra enorme ventaja y las encuestas retrataban una elección más pareja. Días más tarde ganamos la segunda vuelta por un 51% frente al 49% obtenido por Noboa, un margen menor al 9% que habíamos logrado en la primera vuelta. Ese resultado confirmó dos lecciones que ya conocíamos: primero, la volatilidad electoral de las grandes masas cuando aparecen en campaña decisiones económicas que las afectan; y segundo, que los llamados 'precios políticos', con el gas a la cabeza, son productos tan inflamables en el mundo físico como en el mundo electoral.

Veo en los rostros incrédulos de los participantes la desilusión que les produce la noticia.

—En un mes asumiré la Presidencia de la República del Ecuador. ¿Qué me recomiendan hacer? —les pregunto.

Un silencio de varios segundos. Algunos miran a sus compañeros y otros parecen ensimismados en sus propias reflexiones.

—¿Qué pasó? ¿Cómo se dio semejante cambio en la opinión pública en tan pocos días? —alguien logra articular finalmente.

—Todo resultado se deriva de una multitud de factores —respondo—. Sin embargo, en este caso, la subida del precio del gas fue determinante y cambió totalmente la percepción de los electores. El resultado electoral se puede explicar en versión narrativa (como ya lo hice), en versión analítica o en versión cínica. ¿Cuál prefieren?

—¡Las tres! —exclama con ímpetu una joven irlandesa.

El resto de la clase se ríe. La irlandesa se sonroja y crece la curiosidad.

—De acuerdo —digo—. Como dije, la versión narrativa ya la tienen. La versión analítica se puede resumir en pocas palabras: el resultado de las elecciones era totalmente explicable porque habíamos violado la regla de oro de la comunicación electoral: dejamos de resonar con los votantes. La volatilidad electoral en América Latina es enorme: mientras que dos semanas antes de la elección parecía que la ganaríamos con una mayoría aplastante, una semana más tarde enfrentábamos la posibilidad de que la perdiéramos. Nunca olviden que una elección es, como dicen los estadounidenses, un *one-day sale*: una promoción de venta que dura solo un día. No importa lo que ocurra antes o después del día en que se depositan los votos de una elección, la única realidad que cuenta es la de esas 24 horas.

—¿Y la versión cínica? —pregunta una voz desde el fondo.

—La explicación cínica la dio por esos días un hombre que había ganado mucho dinero en el negocio de contrabandear gas hacia el Perú, aprovechando que allá el precio era más alto. "¿No le dio miedo entrar en ese negocio que parece tan peligroso?", le preguntaron. "No. Yo entré con confianza", respondió tranquilamente el hombre, y lo explicó así: "Mire: cada vez que hay un negocio en el que tantas personas están dispuestas a defenderlo a uno, saliendo a protestar a las calles para evitar que alguien lo toque, ese es un negocio en el que uno tiene que entrar, si es que ya no está adentro", y dicho esto finalizó con una risita burlona.

—No es la única vez en que las protestas de los pobres se manipulan para defender intereses ilegítimos mucho más poderosos que los suyos —intenta iniciar un nuevo diálogo el escéptico participante de la barba canosa.

—Lamentablemente se nos acaba el tiempo de esta clase —lo interrumpo con cortesía—. Reflexionen esta noche sobre todo lo que les he dicho ayer y hoy. Mañana escucharé su asesoría para dirimir las prioridades y el plan de acción del gobierno que voy a comenzar pronto. Luego, les presentaré la narración cronológica de los hechos que ocurrieron durante mi gobierno y les pediré que tomen decisiones para resolver los dilemas más difíciles de mi mandato. Por el momento, les sugiero aprovechar el buen tiempo que tenemos hoy caminando por el río Charles o en los alrededores de Harvard Square.

Me despido de los participantes. Los veo levantarse despacio de sus puestos y salir del salón en actitud reflexiva, con cara de preocupación por el duro obstáculo que tienen por delante como asesores de mi Gobierno. Entonces, me pongo a pensar en la secuencia de hechos que se iniciaron cuando supe que había sido elegido presidente del Ecuador y que me habían traído hasta aquí el día de hoy.

---

1 La marcada división regional del Ecuador hace natural que se califique a un Gobierno de "costeño" o de "serrano", dependiendo de la región de donde provenga la mayoría electoral del presidente y de cuál sea la región que predomine en la composición del gabinete.

2 Corriente de la teología cristiana que defiende la opción preferencial por los pobres y las víctimas de la pobreza, denunciando la explotación, opresión e injusticia generadas por la práctica de relaciones sociales que han creado una situación de lo que consideran un "pecado estructural".

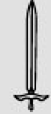
3 Pachano, S. (2003, septiembre). *Ecuador: bloqueos políticos y representación* [presentación]. Kellog Institute of International Studies, Universidad de Notre Dame. Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.

4 Pachano, S. (2003, septiembre). *Ecuador: bloqueos políticos y representación*. [presentación]. Kellog Institute of International Studies, Universidad de Notre Dame. Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.

5 Pachano, S. (2003, septiembre). *Ecuador: bloqueos políticos y representación*. [presentación]. Kellog Institute of International Studies, Universidad de Notre Dame. Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.

6 La edición del 27 de marzo de 1998 del diario *El Universo* resumió con el titular “Gobernaremos desde el Congreso. Moriré tuerto y de pie como mueren los hombres” la intervención del expresidente, y para entonces alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero. Al día siguiente, la caricatura de Bonil (un reconocido caricaturista ecuatoriano) en el mismo diario mostraba a Febres Cordero y Nebot levantando los brazos y tomados de las manos diciendo: “Queremos un país gobernable…por eso le haremos la vida ingobernable al próximo presidente”.

La edición de diario *El Comercio* de 18 de abril resumió así el discurso de lanzamiento de las candidaturas del PSC el 16 de abril: “[Nebot] comprometió a los otros 120 candidatos al Congreso a seguir a pie juntillas sus propuestas, so pena de perder sus curules y abandonar el partido (…). Irán al Congreso para hacer cumplir las ofertas de campaña de quien sea elegido presidente. En el coliseo, los candidatos del PSC suscribieron un acta con los siguientes puntos: no tolerar más engaños contra el pueblo; exigir la reconstrucción de la Costa y la descentralización administrativa al presidente electo; no permitir la creación de más impuestos; y apoyar medidas que favorezcan a las clases populares (…). Por su lado, Nebot dijo: ‘El pueblo no aguanta más incapaces, corruptos, egoístas y blandengues que afectan el desarrollo del país’”.

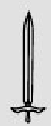


Los momentos *Excálibur*

Yo tenía 18 años cuando vi en cine el musical estadounidense *Camelot,* llevado a la pantalla en 1967 por Joshua Logan y protagonizada por tres grandes estrellas del cine del momento: Richard Harris como el rey Arturo, Vanessa Redgrave como la reina Ginebra y Franco Nero como sir Lancelot du Lac.

Recuerdo que el papel de Arturo me marcó mucho en ese momento de mi vida por la sencillez y la frescura de su comportamiento, su práctica de valores éticos, el claro entendimiento de su responsabilidad como monarca y sus concepciones visionarias sobre el liderazgo que le permitieron construir nuevos paradigmas: es el caso de la hermandad de los Caballeros de la Mesa Redonda —que por no tener cabecera recibía a todos por igual y eliminaba las disputas por estatus entre ellos, disputas que los habían mantenido fraccionados— y la sustitución de la ley del talión (según la cual la justicia consistía en aplicar el pasaje bíblico del "ojo por ojo, diente por diente") por un sistema legal de justicia, con penas proporcionales a la infracción y administrada por terceros. La película (que recibió tres premios Óscar) presenta a lo largo de su línea argumental los intervalos de reflexión personal del soberano en forma de imágenes de diálogos entre él y su espada *Excálibur* .

En esta crónica llamo "momentos *Excálibur*" a los espacios de reflexión personal en los que examino los acontecimientos y experiencias que he vivido en mi carrera política para llegar a lecciones o conclusiones sobre diferentes aspectos del servicio público. En ellos me refiero a temas como ética política, estrategia electoral y de gobierno, toma de decisiones en democracia, reglas de la comunicación y adopción de políticas públicas sostenibles. Los momentos Excálibur tienen dos partes: las *historias Excálibur* y las *lecciones Excálibur*.



Momento *Excálibur* 1: Los apuros de un barco en apuros

Hombres y mujeres vemos el mundo como lo queremos ver. Trabajamos con modelos mentales de la realidad y a partir de ellos tomamos decisiones. Generalmente no nos percatamos de que gran parte del conflicto no está afuera, sino dentro de nosotros mismos por nuestros modelos mentales, pues hemos sido educados a enfrentarlos de una manera particular.

Historias *Excálibur*

¿En sus cinco sentidos?

En el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), el economista y profesor alemán Rüdiger Dornbusch (celebrado por su inteligencia, su astucia, su sentido del humor y su fina ironía) concluye una clase sobre programas de estabilización macroeconómica para países en desarrollo en la que ha incluido una rápida revisión de los problemas macroeconómicos del Ecuador de finales del siglo XX, con una pregunta retórica para sus estudiantes: "¿Hay alguien aquí que, en sus cinco sentidos, quisiera ser presidente de este país en una situación así?".

Historias tipo 'Rashomon'

En el semestre de la primavera de 2004 dicté el curso *En los zapatos del presidente: Gobernando en la globalización o cómo cuadrar el círculo* en la Universidad de Notre Dame (Indiana). El curso empezaba examinando el ciclo vital de un servidor público nombrado o electo para el cargo: reglas y lógica de una campaña política; la transición entre la elección y la posesión; el plan de gobierno, sus prioridades, objetivos y tácticas; el ejercicio de la función; la despedida final; y los ajustes para la vida después de la función pública. La sección principal del cur-so combinaba elementos de contenido y de procedimiento, e incluía la caja de habilidades básicas —toma de decisiones, negociación, comunicación y liderazgo— que le permitirían al estudiante diseñar e implementar políticas públicas y construir instituciones sostenibles. Por último, revisábamos las reglas de juego en el mundo occidental en temas como ética, democracia, globalización y desarrollo económico, y concluía con un análisis crítico del Consenso de Washington.

Luego, a los estudiantes que ya estaban equipados con estos conocimientos les presentaba cronológicamente los eventos que ocurrieron durante mi presidencia. La clase se dividía entonces en grupos que se especializaban en temas económicos, sociales, políticos, internacionales y medioambientales, y cada uno de ellos debía presentar las propuestas de solución desde la perspectiva del sector al que representaban. Los debates eran vivos, profundos y replicaban las discusiones usuales en un gabinete presidencial, manteniendo, por supuesto, la clara diferencia de magnitud entre los dos espacios.

Antes de iniciar esta etapa, los alumnos debían primero analizar la película *Rashomon* (1951). En esta obra del director de cine japonés Akiro Kurosawa[1], cuatro personas que fueron actores y testigos de la violación de una mujer y del asesinato del samurái, que era su novio, tienen recuerdos completamente diferentes sobre lo que ocurrió. Las historias no solamente son diferentes, sino que algunas hasta se contradicen entre sí. Al final de la película los espectadores sabemos que todas las historias no pueden ser verdaderas, pero nos da la impresión de que nadie está mintiendo por completo y, por ende, no logramos aclarar finalmente cuáles historias son total o parcialmente verdaderas o falsas y qué fue lo que realmente pasó.

En esta maravilla del arte cinematográfico, Kurosawa plan-tea la relación de los seres humanos con la verdad y los límites para conocerla y llegar a ella a través de nuestras particulares perspectivas. Como dijera la escritora francesa Anais Nin: "No vemos el mundo como es, lo vemos como nosotros somos".

Al terminar la revisión de *Rashomon*, resumí mis puntos de vista para los estudiantes:

1. A veces la verdad brilla como el sol: todos la pueden ver y nos encandila.

2. A veces la luz de la verdad impacta en un prisma y se distribuye en muchísimas facetas y colores.
3. Algunas preguntas quedarán flotando en sus mentes al terminar este curso. Estas pueden ser algunas de ellas:

   a. ¿Calza la crisis que vivió el Ecuador en 1998 y 1999 en un molde o patrón universal para países del Tercer Mundo o es idiosincrática de mi país?
   b. ¿Los elementos esenciales de esta crisis son recurrentes y difíciles de eliminar, o son temporales y ocurren solo de vez en cuando?
   c. ¿Podemos distinguir las causas y las consecuencias de esta crisis?
   d. ¿Existe entre los elementos de esta crisis una relación de causa-efecto o simplemente están correlacionados?
   e. ¿Ayudan estos elementos a iluminar la realidad para estudiarla con más objetividad y simpleza o, por el contrario, son disfuncionales e impertinentes?
   f. ¿Cuántas veces han podido ustedes identificar en situaciones de su vida personal, profesional o en noticias la falacia del *post hoc ergo propter hoc* (expresión latina que significa que si una cosa ocurrió después de otra, se concluye necesariamente que aquella es consecuencia de esta)? Por ejemplo: envié tarjetas de Navidad, después llegó la Navidad; por lo tanto, fueron mis tarjetas las que produjeron la Navidad.

Los circuitos de Penfield

Tenía 20 años y estaba en la casa familiar de mi nativa Loja, sentado sobre los cómodos cojines de flores azul y blanco del sillón de lectura que mi abuelo Augusto Witt había hecho con sus hábiles manos de carpintero aficionado a partir de un modelo en una revista alemana. Leía un artículo que describía cómo el doctor Wilder Penfield, considerado “el más grande canadiense vivo”, operaba a una paciente de epilepsia en Montreal[2].

El artículo explicaba que antes de intervenir en la zona, el cirujano necesitaba retroalimentación de la paciente en tiempo real para confirmar con exactitud qué parte del cerebro estaba tocando, pues si bien las facultades cerebrales están ubicadas en las mismas zonas en todo ser humano, los estrictos límites entre ellas varían de individuo a individuo. Por lo tanto, el doctor Penfield necesitaba a la paciente despierta y alerta para que pudiera contestar a sus preguntas. Yo no podía creerlo. ¿Cómo podía alguien cuyo cerebro estaba abierto y expuesto ignorar el dolor y contestar preguntas tan tranquilamente si hasta para extraer una muela era necesario anestesiar el sistema nervioso? La explicación que encontré mató mi incredulidad: no hay terminales nerviosas dentro del cerebro y por lo tanto no hay dolor.

El artículo narraba que el cirujano estimuló eléctricamente un punto en el cerebro de la paciente y ella sonrió. “¿Por qué sonríe?”, le preguntó Penfield. “Sonrío porque huelo a manzanas”, respondió ella. “Cada otoño salgo con mi padre a cosechar manzanas, para mí es uno de los momentos más felices del año. He asociado el olor a manzanas con la felicidad, y entonces, cuando huelo a manzanas, naturalmente sonrío”.

Con esta operación el doctor Penfield había demostrado que hay zonas cerebrales que almacenan conjuntos de recuerdos, emociones y reacciones físicas, y que hemos construido un camino neuronal para llegar hacia ellas. Este camino se activa automáticamente cuando tocamos uno de sus puntos. Por lo tanto, una memoria o recuerdo tiene una clara estructura y ubicación física en el cerebro a la cual podemos acceder a través de un estímulo. Cuando Penfield producía el estímulo eléctrico en una zona cerebral, activaba un circuito pregrabado, como si presionara la tecla ‘Play’ en una reproductora de casetes. Más extraordinario aún era el hecho de que la paciente no sonreía porque recordaba el hecho —es decir, porque traía al presente un evento y un sentimiento del pasado—, sino porque *revivía* el hecho, porque volvía a percibir en ese instante el olor a manzana en la tarde de otoño y a sentir el amor a su padre. Su sonrisa era una reacción sincera actual, no un simple recuerdo.

Apliqué la experiencia del doctor Penfield a los eventos que consideramos hitos, tanto positivos como negativos, en nuestras vidas. Cada uno tiene en su cerebro un circuito cerrado inconsciente y automático que encierra a un evento y a la fuerte emoción que lo acompaña. Al recibirse un estímulo del exterior a través de los sentidos, nuestro cerebro dispara de manera involuntaria un circuito de recuerdos junto con toda la matriz emocional que la envuelve; es esa interpretación personal de los eventos la que nos lleva a sonreír frente al olor de la manzana, como la paciente con epilepsia del doctor Penfield.

Lecciones *Excálibur*

Las principales lecciones que extraje de las presentaciones que hice ante audiencias internacionales a lo largo de 20 años sobre las características del Ecuador (y que aprendí en su momento o reconfirmé después) fueron las siguientes:

1. **Advierte que puedes estar ciego ante ciertas realidades que te rodean.** Inicialmente titulé *Ecuador para extranjeros* a la primera parte de la clase que dictaba para audiencias internacionales

en la Universidad de Harvard. Cuando los participantes ecuatorianos que de vez en cuando concurrían a estos seminarios me manifestaban después de asistir a mi clase que habían encontrado en ella una nueva forma de mirar y pensar al país, cambié el título a *El Ecuador al filo del segundo milenio*.

2. **Distingue los problemas lineales de los sistémicos.** Los problemas más simples son lineales y fáciles de explicar por la relación de causa-efecto: El Niño inunda el país y se pierden los cultivos. Por el contrario, los problemas complejos hunden sus raíces en una red de sistemas diferentes y sus efectos se distribuyen por toda la red; son difíciles de explicar porque es difícil mostrar con claridad la relación causa-efecto. Los problemas del Ecuador para finales del siglo XX eran complejos de entender y la mayoría de las explicaciones que circulaban entre los ciudadanos se quedaban en la superficie: mencionaban algunos elementos del problema, pero no describían las relaciones entre esos elementos ni identificaban las causas de los mismos. Nadábamos como el pez de McLuhan dentro de un complejo mar que nos envolvía y que se había vuelto parte de la normalidad, y cuya existencia ni siquiera advertíamos (peor aún, ni cuestionábamos).
3. **Usa analogías para ponerles cara a las estadísticas y volver visibles los problemas**. La única forma de explicar un tema de manera didáctica y de garantizar que sea entendido por el público en general es a través de las historias. Desde pequeños estamos en contacto con relatos en forma de cuentos, películas, novelas y chismes (y hoy, hasta publicaciones en redes sociales) que nos cuentan la trayectoria de algo o alguien en forma de introducción, nudo y desenlace. Concebí la analogía del barco en la tormenta perfecta[3] como una forma simple —pero no simplificada, pues contiene los elementos esenciales— de explicar los complejos problemas económicos del Ecuador, de modo que los ciudadanos los comprendieran y recordaran con facilidad.
4. **Identifica las características que consideras propias de un país, pero que en realidad son universales, y las características que consideras universales, pero que en realidad son propias de un país**. Muchos profesores insisten en comparar las situaciones de varios países para ganar perspectiva y contexto. Por ejemplo, el análisis del profesor Dornbusch de los errores comunes que llevaron a tantos países latinoamericanos a la hiperinflación en las décadas de los setenta y los ochenta nos llevaba a usar con mucho cuidado expresiones como “solo en este país se puede ver que…”. Como yo estaba acostumbrado a que en la política ecuatoriana la dinámica ‘Gobierno versus oposición’ no encontrara espacios comunes de acuerdo, me sorprendió aprender que en otros países esa dinámica aceptaba soluciones de compromiso para superar graves problemas nacionales. Debemos celebrar la singularidad propia, pero también observar cómo hicieron otros países para dejar atrás los problemas que aún existen en el nuestro. Por eso, debemos usar con cuidado expresiones como “esas cosas pasan en todo el mundo”.
5. **Descubre las historias Rashomon que rodean un evento**. Mientras más difícil de explicar sea un dilema, más proclives seremos a multiplicar las perspectivas para analizarlo. ¿Cómo podemos hacer para que la luz de la verdad se nos presente más como proveniente de un sol y menos como proveniente de un prisma?
6. **Reconoce que el barco del Ecuador en 1998 es un barco original y complicado**. El escritor ruso León Tolstói comenzó su novela *Ana Karenina* con las siguientes palabras: “Todas las familias felices son felices de la misma manera, pero cada familia infeliz es infeliz a su manera”. Este concepto se puede aplicar a los países de la siguiente manera: todos los países desarrollados son desarrollados de la misma manera, pues han alcanzado el bienestar general de sus ciudadanos; no obstante, el subdesarrollo de un país puede presentar características idiosincráticas y particulares, tales como las del barco del Ecuador en 1998.
7. **Recuerda que “el que se quemó con leche, mira una vaca y llora”.** Un estímulo externo dispara un circuito cerrado inconsciente, automático, que encierra el evento y la fuerte emoción que lo acompaña. Como lo explicó el doctor Penfield hace varias décadas (y lo ha establecido la neurociencia), cuando pensamos que actuamos en el aquí y el ahora probablemente hemos entrado en un circuito que reproduce procedimientos grabados en nuestra mente en el allá y el entonces. La conexión grabada entre un concepto y una emoción nos impide examinar con objetividad los méritos de cada nueva situación o propuesta a menos que logremos desarticular esa conexión, una tarea tan difícil que rara vez se logra. Por ejemplo, cuando las personas que han sufrido por ajustes económicos recomendados por el FMI en el pasado escuchan la palabra ‘FMI’, reaccionan en contra y, automáticamente, se niegan a explorar sus propuestas porque están asociadas a dolores pasados.

---

1 Kurosawa dirigió un total de 30 películas durante una larga carrera de 57 años.

2 El doctor Wilder Graves Penfield fue un neurocirujano estadounidense que contribuyó con importantes avances en el estudio del tejido nervioso, de las enfermedades neurológicas (especialmente la epilepsia), y en la técnica de la neurocirugía. Tomado de: Wilder Graves Penfield (2020, 10 de diciembre). *Wikipedia*. Disponible en http://bit.ly/3rwLmCq.

3 El concepto de ‘tormenta perfecta’ está explicado en el momento Excálibur 3, al final de la segunda parte de esta crónica.

Preludio

En la mañana del 26 de octubre de 1998, ante la presencia de más de mil invitados especiales y teniendo como telón de fondo el espléndido mural de Cándido Portinari en el Palacio de Planalto en Brasilia, escuché la voz del funcionario de la Cancillería brasileña que decía: *"Convido o excelentísimo senhor Jamil Mahuad, presidente do Ecuador, a assinar a Ata Presidencial de Brasilia (…)"*. En seguida anunció en perfecto español: "Suscriben en calidad de testigos de esta solemne ceremonia los excelentísimos señores Fernando Henrique Cardoso, presidente de la República Federal del Brasil; Carlos Saúl Menem, presidente de la República Argentina; Eduardo Frei Ruiz Tagle, presidente de la República de Chile; y William Clinton, presidente de los Estados Unidos de América".

Al ponerme de pie sentí una corriente eléctrica bajar por mi espina dorsal; la sensación me acompañó hasta que tomé asiento para suscribir con toda solemnidad los documentos que las manos diligentes de un diplomático ecuatoriano ponían frente a mí. Segundos después, acabé de firmar junto con el presidente del Perú, Alberto Fujimori, la Paz definitiva entre los dos países, luego de casi 200 años de disputa territorial y solo 77 días después de haber asumido la Presidencia del Ecuador. La audiencia estalló en aplausos.

* * *

Poco antes de las ocho de la noche del 9 de enero de 2000, en el despacho presidencial del Palacio de Carondelet, revisaba mis últimas notas con Alfredo Arízaga, ministro de Finanzas, y me preparaba para intervenir en una cadena nacional de radio y televisión que cambiaría el destino económico del Ecuador.

Leí la última versión de los informes legales preparados por Juan Pablo Aguilar, director jurídico de la Presidencia, y recibí de Roberto Izurieta, director de comunicación, la información detallada sobre la logística de la cadena. Luego, fortalecido tras el largo y estrecho abrazo de mi hija, Paola, quien hacía las funciones de primera dama porque yo estaba divorciado, me encaminé hacia el Salón Amarillo, el lugar del palacio donde se acostumbraba a realizar las cadenas nacionales.

Ya en el Salón Amarillo, me sentí cobijado por el cercano respaldo de mi gabinete, que estaba sentado a la izquierda del podio presidencial. Observé la convicción profunda de Vladimiro Álvarez, ministro de Gobierno; el apoyo sosegado del canciller, Benjamín Ortiz; el sostén profesional y personal de José Gallardo, ministro de Defensa; la sobriedad del gesto solidario de Rosángela Adoum, ministra de Educación; el entusiasmo inocultable de Carlos Larreátegui, secretario de Desarrollo Humano; la fe en la expresión facial de Javier Espinosa, secretario de la Producción; la sonrisa confiada de Yolanda Kakabadse, ministra de Medio Ambiente; y la satisfacción contenida de Jaime Durán, secretario general de la Administración.

Respiré profundo y empecé. A los pocos minutos de haber empezado miré a la cámara con intensidad, levanté un tanto la voz y, respaldando mi afirmación con el gesto decidido de mi brazo derecho, afirmé con energía: "He llegado a la conclusión de que el sistema de dolarización es un sistema conveniente y necesario para el Ecuador".

Acababa de hacer el más trascendental anuncio de política económica en el país desde la creación del Banco Central del Ecuador en 1927, es decir, de los últimos 72 años. En sus hogares, mis compatriotas acababan de escuchar lo que habría de convertirse en la decisión económica más importante que recuerde su memoria.

Al día siguiente, 10 de enero, cumpliría 17 meses como presidente del Ecuador. El análisis profundo de la dolarización había empezado cinco meses antes.

PRIMERA PARTE

¡Paz en el Cóndor! Sin caminos para la paz, la paz fue el camino (julio de 1998–diciembre de 1998)[1]

1 Este título es una paráfrasis de “No hay camino para la paz, la paz es el camino”, célebre aforismo de Mahatma Gandhi.

Coraje es la obediencia al sereno juicio.

Sócrates

La mayoría de las negociaciones (intercambio
de información y compromisos) exitosas son
en alto grado 'nemociaciones' (intercambio
empático de emociones y sentimientos).

Jamil Mahuad

El hombre es el único animal
fatalmente forzado a elegir.

José Ortega y Gasset

No pretendamos que las cosas cambien si siempre
hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición
que puede sucederles a personas y países,
porque la crisis trae progresos. La creatividad
nace de la angustia como el día nace
de la noche oscura. Es en la crisis donde nacen la
inventiva, los descubrimientos y las grandes
estrategias. Quien supera la crisis se supera
a sí mismo sin quedar superado.

Albert Einstein

No puedes volver atrás y cambiar el principio,
pero puedes empezar donde estás
y cambiar el final.

C. S. Lewis

CAPÍTULO I

Ser país amazónico marca la identidad histórica del Ecuador

La “envenenada herencia” del Ecuador

Lo que yo llamo la “envenenada herencia” económica, social, política e internacional del Ecuador que recibí al asumir mis funciones el 10 de agosto de 1998 era el resultado de los déficits de todo tipo creados durante décadas por los irresponsables manejos de los populismos de guayabera, de poncho y de corbata[2].

Había anunciado mi candidatura presidencial en febrero de 1998, luego de concluir que tendría mejores condiciones que mis adversarios políticos para conducir un buen gobierno si se cumplían cuatro variables, a las que llamé “factibilidades”: electoral, económica, política e internacional. Desafortunadamente, las posibilidades de que se concretaran estas cuatro factibilidades cambiaron dramáticamente entre el día del anuncio y el día de mi posesión.

En este período de apenas seis meses se cumplió la factibilidad electoral, ya que gané la elección, pero las otras más bien se complicaron. La económica pasó de crítica a casi imposible por la caída del precio del petróleo y el impacto del fenómeno de El Niño, que produjeron el aumento sostenido del déficit fiscal, la inflación y la creciente devaluación del sucre. La política se volvió más enredada, pues a partir del 10 de agosto un Congreso más numeroso[3] sesionaría en pleno durante diez meses en el año (en lugar de los dos meses actuales) y asumiría el trabajo de legislar que antes realizaban las Comisiones Legislativas Permanentes, lo que volvería aún más tensas las difíciles relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como las negociaciones políticas entre ellos[4]. Finalmente, la factibilidad internacional se entrabó porque las diferencias territoriales con el Perú escalaron hasta convertirse en una guerra inminente, lo que nos obligaría a concentrarnos en evitarla y a diferir los ajustes económicos para no dividir a la población en vísperas de un enfrentamiento armado. Eso pospondría un acuerdo con el FMI y la creación de la red de solidaridad social que habíamos diseñado.

Para el momento en que asumí la Presidencia, el Ecuador se había convertido en un enfermo crónico, pues se comportaba como un paciente doblegado por más de 20 años de sufrimientos atribuidos a las fiebres y a los dolores causados por la inflación y la devaluación. Ni los numerosos doctores que lo habían tratado (presidentes, ministros, consultores externos y expertos internacionales, todos ellos de variadas tendencias e ideologías) ni las diferentes medicinas que le habían administrado (programas de ajuste, planes de desarrollo, políticas económicas y programas de austeridad, entre otros) habían logrado curar al país. Pero la fiebre y el dolor no eran las causas sino los síntomas de una enfermedad grave y degenerativa que, como un cáncer, se había desarrollado de forma callada pero agresiva en el cuerpo del paciente llamado Ecuador. Las causas eran dos grandes deficiencias: por una parte, el *déficit fiscal* heredado de las administraciones populistas del pasado y los gastos de la guerra de Tiwintza en 1995 y, por la otra, el *déficit de la balanza de pagos*, pues para 1998 las exportaciones del país no alcanzaban para pagar las importaciones y otras obligaciones del Estado, entre las que la deuda externa representaba el rubro más alto. El paciente Ecuador tuvo más tribulaciones en su deteriorada salud cuando fue atropellado por un camión llamado *El Niño*, que destrozó la infraestructura y la producción exportable de la Costa, y produjo una hemorragia incontenible de dinero. Los pocos dólares que había tuvieron que ser utilizados para solucionar los graves destrozos. El enfermo necesitaba ahora una transfusión urgente de dólares para reponer el desangre que sufría y la única fuente disponible era el FMI.

Aparte de la enfermedad crónica causada por el déficit fiscal, el déficit de la balanza de pagos y el desangre de El Niño, había opiniones de que el Ecuador también venía sufriendo durante los últimos años de una aguda infección generalizada llamada *crisis financiera*. Aunque no era claro cuál era el virus específico ni cuáles órganos del sistema financiero podrían estar afectados, el médico a cargo de esta infección —la Superintendencia de Bancos y Seguros— negaba ese hecho y reportaba de manera periódica y consistente que los exámenes realizados al paciente no detectaban ninguna infección sistémica. Como si esto no fuera suficiente, en las últimas semanas antes de la elección presidencial, nuestro vecino Perú anunció que entraría a la fuerza en nuestra casa. De esta forma, así como estábamos —enfermos, debilitados y desangrados—, tendríamos que usar las pocas fuerzas que nos quedaban para defendernos de la agresión de un país con el que teníamos una antigua historia de conflictos armados.

Vi entonces con claridad que la supervivencia del Ecuador dependía de que los ecuatorianos fuésemos capaces de coincidir en que nuestras dos prioridades estratégicas eran evitar la guerra con el Perú y reconstruir el entramado económicosocial del país, convertirlas en dos objetivos estratégicos, diseñar planes operativos para conseguirlos y ejecutarlos casi a la perfección.

Para cumplir ese plan mi opinión era que debíamos llegar a acuerdos puntuales en cinco diálogos simultáneos y correlacionados. Por un lado, *dos en el ámbito internacional*: la negociación con el Perú y los países garantes del Protocolo de Río, y la negociación con el FMI y con los mercados financieros globales. Por otro lado, *tres diálogos nacionales*: la conversación con el sector privado —básicamente sobre temas económicos—, encabezado por las cámaras de producción, quienes defendían sus intereses a través de los medios de comunicación; el diálogo social con sindicatos, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales, que marchaban en las calles para defender sus intereses de diversos tintes; y la negociación política con los dirigentes y diputados del Congreso Nacional, donde confluían las conversaciones de tipo internacional, económico, social y político de interés para el país.

Las dificultades para alcanzar acuerdos con una mayoría significativa de estos actores no eran menores. Ecuador era para aquel entonces el país más fraccionado de América Latina[5] (que, a su vez, era el continente más fraccionado del mundo), pues tenía —y aún tiene— innumerables grupos sociales con diferentes lenguas, intereses, prioridades, formas de actuar, tiempos, ritmos y criterios de justicia. Esto había originado la proliferación de numerosos partidos políticos —unos pocos con importantes electorados regionales— que no recibían respaldo a nivel nacional, lo que dificultaba la creación de acuerdos.

Dado que ningún partido político había logrado ganar dos veces la Presidencia de la República en los veinte años previos, los partidos que aspiraban a la primera magistratura del Ecuador no tenían incentivos para formar alianzas políticas y desgastarse junto al Gobierno de turno; por el contrario, tenían incentivos para hacer oposición. En el país, hasta los partidos ideológicamente afines, que en otros países se unen para gobernar, rechazaban las alianzas políticas. Si finalmente estas se hacían, los acuerdos eran puntuales, perentorios y volátiles, pues dependían de los cambios de humor de los electores, de la personalidad de los dirigentes y de las culturas organizacionales de los partidos.

Además, el país venía marchando sobre el mismo terreno durante las últimas décadas, pues seguía discutiendo sin cesar los mismos temas sin lograr avanzar en el debate de las soluciones ni, peor aún, ponerlas en práctica. Los temas de discusión relevantes para el país a finales del siglo XX eran comunes a toda América Latina: el Consenso de Washington, el déficit presupuestario, la reforma tributaria, la deuda externa, la relación con el FMI, la apertura de la economía, el sindicalismo público, la flexibilidad laboral, la reglamentación del derecho a la huelga de los servidores públicos, los niveles de pobreza, el crecimiento económico y la justicia social. No obstante, mientras otros países de la región habían debatido, confrontado y tomado decisiones para incrementar el bienestar de sus ciudadanos, fortalecer la estructura de sus economías y atraer la inversión extranjera, en el Ecuador vivíamos entrampados en el círculo vicioso del debate permanente. Con la multitud de intereses representados en el Congreso Nacional, no había muchas razones para esperar que esto cambiara en el corto plazo.

En medio de este contexto, era lógico pensar que el presidente del país tuviera por delante un camino aún más complicado que el de sus predecesores. La Presidencia de la República había sido tradicionalmente una institución débil porque el poder Ejecutivo tenía muy pocas atribuciones constitucionales para actuar de manera independiente del poder Legislativo, lo que creaba un desbalance entre sus limitadas atribuciones de gestión y la magnitud de los problemas que le correspondía resolver.

En el caso de la gestión económica, esta debilidad había aumentado para cuando fui elegido presidente porque la Constitución de 1998 sustituyó a la Junta Monetaria —el máximo órgano directivo del Banco Central del Ecuador, la autoridad monetaria del país—, que estaba conformada en su mayoría por ministros de Estado y un delegado del presidente de la República, por un Directorio cuyos miembros eran nominados por el Congreso (que estaba casi siempre controlado por la oposición) de una lista enviada por el presidente de la República. Con esta reforma, la Presidencia perdió la capacidad de orientar las políticas monetaria, cambiaria, financiera y crediticia del país, que ejercía a través de la Junta Monetaria. Además, como el Ejecutivo debía negociar la política fiscal con el Congreso —que ahora era más numeroso, político y polarizado que antes—, se había configurado el absurdo lógico de encargarle al presidente la solución de un problema sin darle las atribuciones para que actuara, y después de haberle atado de esta forma las manos, responsabilizarlo por las consecuencias de su inacción.

En estas condiciones, ¿cómo podría la Presidencia de la República ejecutar un plan de gobierno que contenía retos enormes e ineludibles como reconstruir la Costa, evitar la guerra con el Perú, aprobar dos presupuestos nacionales con déficit manejables (el de 1999 y el de 2000), racionalizar y focalizar los subsidios al gas, la gasolina y la energía eléctrica), incrementar impuestos, recortar gastos del Gobierno, evitar que la devaluación y la inflación destrozaran el poder adquisitivo de los salarios e incrementaran el desempleo y la pobreza, reactivar la economía, sanear el sistema financiero, renegociar la deuda pública (tanto interna como externa) e implementar la red de protección social para los más pobres?

Esta tarea colosal, como dije antes, requería establecer prioridades estratégicas, convertirlas en objetivos estratégicos y elaborar planes de acción concretos para conseguirlos.

“El Ecuador ha sido, es y será país amazónico”

La disputa que Ecuador y Perú mantenían sobre un territorio al que ambos consideraban parte de su soberanía nacional se remontaba a los derechos derivados del descubrimiento del río Amazonas en

1542. Se había originado en distintas interpretaciones dadas a cédulas reales expedidas por los reyes de España durante la Colonia y en las narrativas nacionales derivadas de los tratados internacionales suscritos durante los siglos XIX y XX por los gobiernos de ambos países después de sus procesos independentistas, narrativas que habían sido transmitidas a las siguientes generaciones. Fue de esta forma como tomó cuerpo la disputa territorial más grande de América y más antigua del hemisferio occidental, una disputa que, en el caso del Ecuador, está conectada directamente con la identidad nacional. De hecho, la frase "Ecuador ha sido, es y será país amazónico" (es decir, un país con acceso territorial soberano y continuo al río Amazonas) revela uno de los marcadores más importantes —para muchos, el más importante— de la identidad ecuatoriana.

Los varios intentos realizados por Ecuador y Perú a lo largo de su escabrosa y difícil historia para cerrar definitivamente su frontera común mediante un acuerdo negociado habían fracasado. Sus acciones abarcaron desde el extremo violento de las guerras hasta el extremo pacífico de las conversaciones amigables entre ellos, e incluyeron todas las opciones intermedias de negociaciones asistidas, mediaciones y arbitrajes. La guerra más importante, la de julio de 1941 —que la aplastante superioridad militar peruana ganó en pocos días— dio origen al Protocolo de Río de Janeiro, firmado el 29 de enero de 1942, que se convirtió en el trauma nacional ecuatoriano más doloroso y recordado de su historia. Ecuador consideró que el Protocolo era nulo porque lo había firmado bajo amenaza mientras era víctima de la ocupación militar peruana. A pesar de la protesta ecuatoriana, las comisiones binacionales colocaron los hitos que marcaban la frontera común entre los dos países, tal como lo establecía el Protocolo.

Faltaba, sin embargo, concluir la demarcación en la zona de la cordillera del Cóndor (ubicada al sureste del país), que había sido definida en el Protocolo por el *divortium aquarum*[6] de los ríos Zamora y Santiago, pero que resultó ser una realidad geográfica prácticamente imposible de identificar en el terreno. Ambos países pidieron la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos para que realizara la aerofotogrametría de la zona y despejara cualquier duda. Las fotos, presentadas en 1949, en lugar de aclarar dudas generaron una nueva controversia: el Ecuador sostuvo que las fotos demostraban la presencia de un tercer río —el río Cenepa—, cuya existencia se ignoraba cuando se firmó el Protocolo. La consecuencia de esto era que no existía uno sino que existían dos *divortium aquarum*: uno entre los ríos Zamora y Cenepa y otro entre los ríos Cenepa y Santiago. Este error geográfico esencial e insubsanable volvía, entonces, inejecutable al Protocolo de Río de Janeiro en esta zona y solo podía ser resuelto en la mesa de negociaciones. Mientras que el Ecuador sostenía que teníamos que reabrir negociaciones al más alto nivel para dividir una nueva zona descubierta y que se trataba de un problema de delimitación, el Perú argumentaba que no existía nada nuevo para ser dividido y que solo restaba terminar de poner los hitos según el Protocolo porque era un problema de demarcación, no de delimitación.

La disputa quedó sin resolverse y ese espacio geográfico se convirtió en una "herida abierta"[7] donde se pelearon las guerras de Paquisha (1981) y Tiwintza (1995). Para concluir esta última, los gobiernos del Ecuador y Perú acordaron el cese de hostilidades, la separación de las tropas, la desmovilización gradual y recíproca, el establecimiento de zonas de seguridad, la creación de la Misión de Observadores Militares (MOMEP), la reapertura de las fronteras y el compromiso en participar en un proceso de conversaciones sustantivas en la Declaración de Paz de Itamaraty, suscrita en febrero de 1995. En este largo proceso, ambos países realizaron dos concesiones mutuas: el presidente ecuatoriano, Sixto Durán Ballén, aceptó que cualquier solución que se acordara estaría enmarcada en las disposiciones del Protocolo de Río de Janeiro, y el presidente peruano, Alberto Fujimori, admitió discutir de manera final, definitiva y sin derecho a veto la lista de impases subsistentes que presentara el Ecuador[8].

El 10 de agosto de 1996, Abdalá Bucaram asumió la Presidencia del Ecuador. En el Acuerdo de Santiago —convenido entre los dos países el 28 y 29 de octubre de ese año— las partes acordaron iniciar las conversaciones sustantivas sobre las disputas de fondo. Sin embargo, estas debieron postergarse debido, primero, a que el canciller peruano Francisco Tudela fue mantenido como rehén por varios meses en la Embajada del Japón en Lima (pues fue tomada por un grupo terrorista en diciembre de 1996), y segundo, a que el presidente Bucaram fue sustituido por Fabián Alarcón en febrero de 1997.

Las cinco rondas de conversaciones sustantivas —sostenidas entre abril y septiembre de 1997— se realizaron en un marco de continuas y crecientes tensiones internacionales, de un incidente militar en la cordillera del Cóndor ocurrido en mayo de 1997 y de rumores de guerra entre los dos países. En junio, el Perú anunció la compra de 29 aviones MiG a Bielorrusia y la realización de maniobras militares, que luego pospuso para septiembre, mes en el que el canciller Eduardo Ferrero (que sustituyó a Tudela en julio) afirmó que "Perú jamás aceptará acceso del Ecuador al Amazonas". En octubre, el presidente Alarcón y el canciller José Ayala visitaron al Papa en el Vaticano donde el secretario de Estado, el cardenal Ángelo Sodano, le manifestó al canciller ecuatoriano que "dadas las circunstancias, era poco probable" que la Santa Sede aceptara arbitrar en el conflicto, como lo había planteado el presidente Rodrigo Borja en 1991.

En noviembre los países garantes, alarmados porque las conversaciones se habían estancado y porque las posiciones intransigentes y los anuncios de presagio de una guerra se multiplicaban, usaron su poder político y decidieron jugar su nuevo rol de mediadores —pues como garantes solo podían observar desde afuera, es decir, "acompañar" a las partes sin intervenir directamente—, y convocaron a

una reunión especial en Washington para destrabar el proceso. Les preocupaba que los eventos que se vislumbraban en el horizonte temporal complicaran aún más la situación: mientras que el Ecuador se aprestaba a discutir una nueva constitución y pronto entraría en una campaña electoral para renovar el Ejecutivo y el Congreso, en el Perú la pérdida de popularidad del presidente Fujimori incrementaba los comentarios de que pudiera generarse un conflicto militar por razones de política interna.

La reunión concluyó con la firma de la Declaración de Washington el 26 de noviembre de 1997, que relanzó con fuerza el proceso negociador. Los temas pendientes fueron clasificados en cuatro áreas: medidas de seguridad y confianza, comercio y navegación, proyectos binacionales y establecimiento de la frontera común. Además, se aprobó la creación de cuatro comisiones que se reunirían en las cuatro capitales de los países garantes para concluir todos los temas de manera simultánea y con un cronograma definitivo: la Comisión de Comercio y Navegación en Buenos Aires, la Comisión de Creación de una Frontera Común en Brasilia, la Comisión de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad en Santiago y la Comisión de Integración Fronteriza en Washington.

La Declaración de Washington no trajo buenas noticias para el Ecuador, pues eliminó por completo su pretensión de acceso soberano al río Amazonas al considerarla incompatible con las disposiciones del Protocolo de Río de Janeiro. Al país solo le quedaba la opción de que se aceptara su tesis de la inejecutabilidad del Protocolo en la zona del *divortium aquarum*.

A inicios de 1998, las conversaciones entraron en su fase definitiva e irreversible y avanzaron a toda velocidad. El 19 de enero, los países aprobaron el programa y el cronograma definitivo, se constituyeron dos grupos jurídico-técnicos y se estableció su *modus operandi*. El Ecuador pidió que los pareceres de estos grupos fuesen vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las partes, pero el Perú no lo aceptó con el argumento de que eso equivalía a un arbitraje y de que no había materia para ningún arbitraje, porque todo se había resuelto en el Protocolo de Río de Janeiro en 1942 y sus instrumentos complementarios. Las partes acordaron que la decisión de los grupos jurídico-técnicos solo tendría el valor de un informe técnico. De acuerdo con el cronograma, el 2 de febrero Ecuador y Perú integraron las cuatro comisiones, que empezaron a laborar el 17 de febrero con el compromiso obligatorio de concluir sus trabajos antes del 30 de mayo.

Mientras tanto, el Ecuador pasaba por terribles momentos. Sufría con mayor violencia que el Perú la devastación del peor fenómeno de El Niño en 500 años. A nivel político, la Asamblea Constituyente estaba en medio de la discusión de la nueva constitución del país —que generó recalcitrantes pugnas de poderes entre la Asamblea, el Congreso y el Ejecutivo, y enfrentamientos políticos entre el presidente de la Asamblea (Osvaldo Hurtado), el presidente de la República (Fabián Alarcón) y el alcalde de Guayaquil (León Febres Cordero)—. La Asamblea aprobó el 14 de enero el calendario electoral para la campaña que estaba por comenzar, el Tribunal Supremo Electoral convocó a elecciones el 1 de marzo, recibió la inscripción de candidaturas hasta el 31 de marzo y estableció como fechas de primera vuelta y de segunda vuelta (en caso de ser necesaria) el 31 de mayo y el 12 de julio, respectivamente.

El Parecer Jurídico-Técnico de geógrafos y abogados

El 30 de marzo de 1998 se instaló en Brasilia el Grupo Jurídico-Técnico, que estuvo integrado por juristas y geógrafos de Argentina, Brasil y Estados Unidos[9] para examinar el asunto del *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago. Los países garantes aprobaron por consenso las reglas operativas: el grupo tomaría las decisiones por mayoría y no se admitirían abstenciones. Los presidentes Alarcón y Fujimori declararon el 18 de abril que esperaban que el 30 de mayo concluyeran las negociaciones. Entre el 20 y el 22 de abril el Grupo Jurídico-Técnico escuchó las exposiciones de ambas partes sobre el *divortium aquarum*.

Luego de esto, los garantes evaluaron el trabajo de las comisiones el 27 de abril, y ambos países aceptaron la fecha del 15 de mayo como plazo máximo para la entrega del informe del Grupo Jurídico-Técnico. Al mismo tiempo, las partes y los países garantes anunciaron que apoyaban la idea de que la paz definitiva entre Ecuador y Perú podría firmarse en la Cumbre de las Américas de Santiago, prevista para el 30 de mayo de 1998.

El 8 de mayo, en Brasilia, la Cancillería brasileña entregó a los embajadores de Perú y Ecuador el Parecer Jurídico-Técnico del grupo. El Parecer concluía lo siguiente:

1. Sí había un *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago a pesar de la existencia del río Cenepa.
2. La cordillera del Cóndor constituía ese *divortium aquarum*.
3. El Protocolo de Río de Janeiro era ejecutable.
4. Para ejecutarlo, había que concluir la demarcación en la zona de la cordillera del Cóndor.

Por supuesto, la noticia cayó como una bomba atómica en el Ecuador. Al día siguiente, el presidente Alarcón y las Fuerzas Armadas rechazaron el Parecer, y ambos países movieron sus tropas a la zona de frontera, que hasta entonces había estado militarizada. Por su parte, el presidente Fujimori visitó al presidente Cardoso para presionar la firma del Acuerdo de Paz el 30 de mayo en Santiago —¡el día anterior a las elecciones de primera vuelta en el Ecuador!— porque consideraba que una postergación entrañaba riesgos, ya que, como dijo en declaraciones dadas el 15 de mayo, "una bala perdida produce una escaramuza, y una escaramuza lleva a un incidente". En su segunda reunión en Brasilia, la Comisión para el Establecimiento de una Frontera Común conoció el Parecer, y mientras que Perú lo

calificó como “un dictamen de los países garantes”, el Ecuador lo rechazó y señaló que no era obligatorio y que no tenía “la condición de un pronunciamiento gubernamental de los garantes”.

Como consecuencia de este enfrentamiento público, las tensiones militares alcanzaron niveles muy peligrosos en mayo. Tropas de ambos países consolidaron su presencia en la zona en disputa en la frontera común. La Agencia Alemana de Prensa informó el 20 de mayo que el presidente Fujimori estaba preparando un nuevo conflicto armado en caso de que fracasaran las negociaciones bilaterales para firmar el Acuerdo de Paz el 30 de mayo próximo. Un comunicado público del Gobierno peruano así lo demostraba: “Por orden del presidente Fujimori, Perú se está preparando para un nuevo combate con Ecuador, en caso de que fracasen las negociaciones bilaterales para firmar el acuerdo de paz el 30 de mayo próximo (…) los militares peruanos que actúan en la frontera tienen órdenes para avanzar lo más posible en territorio ecuatoriano, mientras que en 1995 la determinación era la de combatir solamente en la frontera”. Es decir, el Perú preparaba una guerra total, lo que incluía la invasión del Ecuador.

En una reunión realizada el 23 de mayo entre las partes y los países garantes, Perú aceptó no firmar el Acuerdo de Paz el 30 de mayo debido a la cercanía de las elecciones ecuatorianas y para permitir que se consultaran las opiniones de los candidatos que pasaran a segunda vuelta. En la misma reunión empezó a explorarse con mucha discreción la propuesta de crear un parque ecológico en la zona del conflicto. En estas condiciones de alta tensión entre los dos países gané las elecciones de primera vuelta el 31 de mayo y pasé con el candidato Álvaro Noboa a la segunda vuelta electoral, prevista para el 12 de julio.

El 1 de junio, al día siguiente de la primera vuelta, los presidentes Cardoso, Alarcón y Fujimori se reunieron en Brasilia para analizar la propuesta del parque binacional. Debido a un error diplomático, la propuesta se filtró a la prensa y produjo una descomunal reacción contraria en el Perú y un feroz ataque al presidente Fujimori, a quien acusaron de comprometer territorio soberano del país. Así murió la iniciativa del parque binacional, en medio de un terrible deterioro de la situación general.

La actitud del Perú —que hasta hace poco había demostrado cierta apertura diplomática con su decisión de postergar la firma por las elecciones en Ecuador y con la exploración, que resultó fallida, de la propuesta del parque binacional— había cambiado completamente: el canciller Eduardo Ferrero se mostró más radical y sin ninguna apertura para negociar. “Río y punto” fue la frase que expresó y que resumía la posición peruana. Por sugerencia de los países garantes, los cancilleres de ambos países se reunieron la semana siguiente en Washington, y Ferrero dijo que la situación registraba un total retroceso con respecto a los últimos avances, afirmando que las últimas expresiones del canciller Ayala en las negociaciones “equivalían a una ruptura del proceso de paz” y que “la responsabilidad de todo lo que pudiera ocurrir sería atribuible al Ecuador”.

En esos momentos de extraordinaria tensión, el canciller Ayala, en una entrevista que me solicitó por instrucciones del presidente Alarcón y que mantuvimos en el hotel Colón de Quito el 18 de junio, me ofreció un informe detallado de la situación. Hasta entonces, mi conocimiento sobre las conversaciones de paz con el vecino país equivalía al de un ciudadano bien informado. Envuelto como había estado en mis funciones de alcalde de Quito, primero, y de candidato a la Presidencia después, no tenía ninguna información especial diferente de la que aparecía en los medios de comunicación y de la que se compartía en los círculos diplomáticos, políticos y sociales.

La conversación franca con el canciller Ayala confirmó mis conclusiones inequívocas y devastadoras: el extraordinario y patriótico esfuerzo de los ilustres ecuatorianos que habían defendido los intereses del país en las recientes negociaciones no había dado el fruto esperado. Los países garantes ya habían eliminado la posibilidad de analizar un acceso soberano del Ecuador al río Amazonas por medio de la Declaración de Washington —firmada el 26 de noviembre de 1997— porque un acceso soberano al río no estaba considerado en el Protocolo de Río de Janeiro. Ya para entonces, al Ecuador solo le quedaba la opción de ganar con la tesis de la inexistencia del *divortium aquarum* que conduciría a la inejecutabilidad del Protocolo en la zona no delimitada. Pero, como lo expliqué antes, este argumento se perdió porque el Grupo Jurídico-Técnico le dio la razón al Perú el 8 de mayo de 1998. Es decir, que aún antes de que yo ganara las elecciones en primera vuelta el 31 de mayo y pasara a la segunda, ya se habían agotado todas las instancias jurídicas y técnicas para que el Ecuador obtuviera el reconocimiento de su soberanía sobre el territorio en conflicto. Tal vez, pensaba yo, quedara una diminuta, improbable y remota instancia de negociación política directa con el presidente peruano.

Por otra parte, en los días previos a la segunda vuelta los acontecimientos se precipitaban hacia lo que parecía ser el desastre inevitable de una nueva guerra. El 1 de julio, la explosión de una mina terrestre hirió a cinco soldados peruanos en la zona de Tiwintza; luego, el Perú anunció que estaba por recibir 12 aviones de guerra MiG-29 que había comprado. La noticia falsa de que el Ecuador se aprestaba a comprar aviones de guerra fue desmentida por el presidente Alarcón el 9 de julio. Por la misma época fue retenido temporalmente en Argentina un embarque de armas provenientes de Sudáfrica para el Perú. El presidente Fujimori declaró que eran reposiciones normales de equipo obsoleto.

---

2 Esta es una expresión que yo acuñé para decir que la demagogia populista no era patrimonio exclusivo de un sector, ya que había sido utilizada, en diferentes estilos y medidas, por políticos que usaban guayabera (vestimenta típica de los políticos de la Costa), poncho (vestimenta típica de muchos de los dirigentes políticos indígenas) y corbata (vestimenta típica de los políticos de la Sierra).

3 La Constitución Política de 1998 entró en vigor el mismo día que asumí la Presidencia, el 10 de agosto de 1998. Entre los cambios para el Congreso, la nueva Constitución incrementó significativamente el número de diputados y eliminó el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes para sustituirlo por el Congreso Pleno, que sesionaba diez meses al año.

4 Aunque mi partido, la Democracia Popular (DP), obtuvo la primera mayoría legislativa (27 %), al sumarse sus votos a los de los diputados afines solo alcanzaban el 33 % del total.

5 En la introducción a esta crónica explico, entre otras características del país, su particular fragmentación geográfica, que lo ha llevado a tener una marcada fragmentación política.

6 El artículo de Benjamín Ortiz, incluido en este libro, explica el concepto del *divortium aquarum* que estaba en la raíz del conflicto entre los dos países.

7 Esta expresión se usó originalmente para referirse al sector de 78 kilómetros en la cordillera del Cóndor en donde la frontera no estaba demarcada ni delimitada. Posteriormente se convirtió en un eslogan político usado por quienes sostenían que había que mantener esa frontera sin cerrar hasta que llegara el día en que el Ecuador tuviera el poder militar o geopolítico que le permitiera recuperar el acceso soberano al río Amazonas. La expresión fue popularizada por el expresidente León Febres Cordero, quien la usaba comúnmente en sus declaraciones sobre el conflicto con el Perú.

8 Para una excelente descripción cronológica y detallada del proceso de paz con el Perú, recomiendo leer la obra del canciller Ayala: Ayala, J. (2009). *Así se ganó la paz*. Quito: Imprenta Mariscal.
En 2018, la Cancillería del Ecuador publicó un libro conmemorativo para celebrar los veinte años de la paz, para el cual escribí el artículo “Negociar como líderes y liderar como negociadores: La diplomacia presidencial entre Alberto Fujimori y Jamil Mahuad que selló la paz en la frontera entre Ecuador y Perú” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador & Movilidad Humana (Ed.). *Veinte años en paz y en desarrollo*. Quito).
También recomiendo ver una breve entrevista en inglés que di a la cadena CGTN en Estados Unidos: Former Ecuadorian President recalls signing historic peace accord with Peru (2018, 11 de noviembre). *CGTN*. Disponible en http://bit.ly/2WQwf8Q.

9 No hubo integrantes de Chile porque el país tenía problemas limítrofes pendientes con Perú.

CAPÍTULO II

La paz, primer objetivo estratégico

DE LA ELECCIÓN A LA POSESIÓN

Como se ve, en medio de condiciones de alta tensión entre los dos países gané la Presidencia de la República del Ecuador en segunda vuelta el 12 de julio de 1998. El 24 de julio, en el acto de recepción de los aviones MiG-29, el presidente Fujimori declaró que con esa compra de armamento el Perú se colocaba a la vanguardia de las fuerzas aéreas de América Latina.

Como presidente electo, pero aún no posesionado, empecé a analizar con más detalle la terrible amenaza de una guerra inminente con el Perú. Pensaba que si llegábamos a una guerra, necesariamente tendríamos que negociar la paz después de ella, independientemente del resultado bélico. Es decir, que el Ecuador volvería a la mesa de negociaciones después de inmensas pérdidas humanas y materiales para tratar de ganar el debate jurídico con los mismos argumentos históricos y legales que veníamos repitiendo por siglos, en especial después de la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, y que acababan de ser descalificados por los países garantes en la Declaración de Washington (26 de noviembre de 1997) y el Parecer del Grupo Jurídico-Técnico (8 de mayo de 1998).

FIGURA 26. EL ÁRBOL DE DECISIONES DE LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

Fuente: elaboración de Miguel Alfredo Dávila a partir de original del autor.

Luego de escuchar los puntos de vista de los sectores más representativos del país —en especial las opiniones del canciller Ayala, del ministro de Defensa designado —el general José Gallardo—, del alto mando militar y de los voceros calificados de los países garantes—, elaboré en la soledad de mis pensamientos un árbol de decisiones (figura 26).

Este árbol resumía las pocas alternativas que tenía a mi alcance. Era evidente que en las circunstancias actuales, la solución política era la única opción que quedaba abierta. Esta solo podía empezar con un acuerdo entre los presidentes de Ecuador y Perú (secuencia representada por la 'vía blanca': cajones blancos con letras negras y líneas grises con bordes negros). Si los presidentes llegábamos a un acuerdo —casi imposible, porque ninguno de los dos podía ceder a la otra parte un territorio considerado soberano—, y si ese acuerdo era ratificado por ambos Congresos —casi imposible también, porque el Congreso del país que perdiera el territorio seguramente lo rechazaría—, conseguiríamos un tratado de paz.

Por el contrario, si los presidentes no nos poníamos de acuerdo —escenario muy probable—, o si nos poníamos de acuerdo, pero por lo menos uno de los Congresos no lo ratificaba —escenario casi seguro—, llegaríamos de muy diversas maneras a un conflicto armado por alguno de los diferentes caminos que ya habíamos transitado en el pasado (secuencia representada por la 'vía negra': cajones negros con letras blancas y líneas negras). Era evidente que nuestra esperanza en conseguir los incomparables beneficios económicos de la paz chocaba con la realidad de la posibilidad de conseguirla, que era cercana a cero.

La lógica de este análisis convertía a la paz en la prioridad estratégica del Ecuador y de mi Gobierno. En el cortísimo plazo —los primeros días de gobierno— nuestra aspiración máxima era evitar la guerra con el Perú; en el corto plazo — los primeros meses de gobierno— la aspiración máxima era firmar la paz definitiva. Se imponía una pregunta esencial: ¿qué estrategia podría evitar una guerra con el Perú y, en el mundo ideal, llevarnos a firmar un tratado de paz definitivo, al tiempo que adoptábamos medidas económicas para recortar el déficit fiscal?

Ahora bien, era claro que había dos restricciones que ninguno de los dos presidentes podía superar: por un lado, una limitación física, pues no podía adjudicarse a los dos países el espacio físico en disputa como territorio soberano, pues solamente uno de los dos podía recibirlo[1]; por otro lado, una limitación política y cultural, pues ninguno de los presidentes podía ceder voluntariamente la soberanía territorial del espacio físico en favor del otro, porque si lo hiciese, con seguridad el Congreso de su país no aprobaría el tratado internacional de la cesión, y sin aprobación legislativa el tratado no se perfeccionaría como un instrumento jurídico que obligase a las partes a cumplirlo. Claramente teníamos un problema a resolver: ¿cómo podríamos ponernos de acuerdo el presidente Fujimori y yo sobre quién conservaría la soberanía sobre Tiwintza?

Consideré también la opción de convocar a un referendo o un plebiscito para que el pueblo ecuatoriano resolviera con su voto qué camino seguir (secuencia representada por la 'vía gris claro': cajón gris claro con letras blancas, una línea gris clara y una línea negra). Si el pueblo aprobaba la fórmula consultada desembocaríamos en la 'vía blanca'; si el pueblo la negaba, desembocaríamos en la 'vía negra'.

Varias mediciones realizadas en los últimos años por encuestadoras privadas habían encontrado que, aunque el pueblo ecuatoriano quería la paz, no la quería a costa de entregar territorio que consideraba soberano. Sin importar la manera en que se formulara la pregunta sobre si debía canjearse la paz por territorios y construir un mejor futuro económico y social con los 'fondos de la Paz' que proveerían el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[2], las respuestas demostraban que un análisis puramente racional era contrario al sentimiento patriótico ecuatoriano. En esas condiciones, una coalición de partidos opuestos a esa decisión habría ganado fácilmente el referendo o plebiscito. El voto por el 'no' a la cesión de Tiwintza nos habría llevado de manera directa a otro conflicto armado.

Quedaba entonces una última opción: recurrir a los países garantes para pedirles que presentaran una fórmula de solución (secuencia representada por la 'vía gris oscuro': cajones de color gris oscuro con letras blancas, una línea gris oscuro y una línea negra). Ellos podían contestar que no lo podían hacer porque su función era de garantes y no de mediadores o por cualquier otra razón (respuesta con la que desembocaríamos en la 'vía negra'), o podían aceptar el pedido y presentar la fórmula, que debería ser aprobada por los dos Congresos para que tuviera validez jurídica. Si ambos Congresos la aceptaban desembocaríamos en la 'vía blanca'; pero bastaría con que uno de los dos la rechazara — probablemente el Congreso del país que no recibiría Tiwintza— para que desembocáramos otra vez en el conflicto bélico representado por la 'vía negra'.

Si esos eran todos los caminos posibles de recorrer y todos —menos la 'vía blanca'— desembocaban en un conflicto armado, la solución política de un acuerdo con el presidente Fujimori aprobado por los dos Congresos era la única opción que podría evitar una guerra con su secuela de muertos, discapacitados, actividades productivas paralizadas e incremento del déficit fiscal. Un tratado de paz definitivo requería del acuerdo de los presidentes de Ecuador y Perú, de la ratificación por parte de los dos Congresos, de la conformidad de ambas Fuerzas Armadas, de la aquiescencia de los cuatro países garantes y de la voluntad de vivir en paz de los dos pueblos. Demasiadas piezas que se movían con independencia y cuyos intereses, culturas organizacionales, sentido de las prioridades y calendarios de acción eran muy difíciles de alinear. De todas maneras, resultaba obvio que la prioridad urgente de mi mandato era alcanzar la paz con el Perú y que para ello debía priorizar mis conversaciones con el presidente peruano por encima de cualquier otra tarea.

Un tema fundamental del que no se hablaba con cifras era el del costo económico de la 'paz armada' en que vivíamos y del costo adicional de una nueva guerra. Durante los últimos años, varios analistas y autoridades económicas y políticas habían manifestado que era indispensable incrementar el IVA del 10 al 15% para financiar el déficit fiscal y asegurar ingresos estables para el Gobierno. Sin embargo, los sucesivos gobiernos del país habían fracasado en lograr que el Congreso aprobara incremento alguno. Por otra parte, las autoridades económicas me habían informado que el gasto militar ecuatoriano había representado el 3,7% del PIB en el presupuesto de 1997 (es decir, en tiempos de paz), lo que equivalía al 27,7% de las recaudaciones del IVA y al 52,6% de los impuestos al comercio internacional en ese año, pero que el año siguiente, el gasto presupuestado había alcanzado USD 180 millones más que en 1997[3]. En el evento de una guerra, el gasto militar subiría fácilmente al 5% del PIB o más. ¿Cómo podríamos financiar ese incremento en el gasto fiscal cuando el déficit presupuestario actual, sin guerra, ya era del 6,9% del PIB?

De acuerdo con el análisis de las autoridades económicas del país, cada punto porcentual en el incremento del IVA produciría ingresos fiscales equivalentes a medio punto porcentual del PIB. Por lo tanto, financiar un incremento adicional del gasto para la guerra del 1,5% del PIB habría requerido incrementar el IVA tres puntos más hasta llegar al 18%. ¿Cómo llegar al 18 % si ni siquiera los anteriores Gobiernos habían logrado subirlo del 10%? Para nosotros era claro entonces que la paz era la mejor medida económica para reducir el déficit fiscal. Los dos gastos más significativos del presupuesto nacional eran el militar y el pago de la deuda externa. Por eso, evitar una guerra era no

solo un imperativo moral y un requerimiento histórico, sino también, y de lejos, el mejor plan económico. Si, además de evitar la guerra, podíamos alcanzar la paz definitiva, el ahorro para el país sería permanente. Era imposible tomar una decisión económica que produjera un impacto fiscal más grande y duradero. Además, el bloqueo político tradicional en el Ecuador le había impedido al presidente Alarcón financiar el déficit actual en forma de incremento de impuestos o generación de deuda pública, por lo que resultaba muy difícil que el país realizara una defensa exitosa de su soberanía territorial si se producía una guerra con el Perú.

Las dos grandes crisis que amenazaban la existencia del Ecuador eran la crisis internacional y la crisis económica, y ambas requerían la colaboración del Ejecutivo y el Legislativo. La composición del Congreso ecuatoriano —elegido el mismo día de la primera vuelta electoral, el 31 de mayo— reflejaba el fraccionamiento del país: los diputados del Gobierno representaban el 27% del Congreso, que sumados al 6% de diputados afectos al Gobierno alcanzaban el 33%; es decir, solo un tercio del Congreso coordinaba sus votos con el Ejecutivo. El partido Social Cristiano, de derecha, era la segunda fuerza política, con el 21%; la centroizquierda sumaba el 20%; el PRE, partido populista, el 19%; y la suma de la izquierda y otras representaciones menores llegaba al 7 %. Esto significaba que el Gobierno debía buscar un entendimiento con por lo menos una fuerza política adicional para tomar decisiones efectivas con más del 50% de los votos, lo que constituía en la práctica una operación de ingeniería política muy difícil en un país acostumbrado a que los Congresos fueran siempre de la oposición.

A la imposibilidad de financiar una guerra se sumaba el hecho de que con un nuevo conflicto, las partes perderían los frutos de tres años de negociaciones exitosas realizadas luego de la victoria en la guerra de Tiwintza en 1995, las cuales habían avanzado notablemente con la ayuda de los países garantes.

Junto con el canciller Ayala y el ministro Gallardo, diseñé una estrategia de manejo de la crisis territorial con el Perú que resumí en los siguientes puntos:

Primero, demostrar que el Ecuador tenía una política de Estado en el tema territorial y que mi Gobierno continuaría construyendo sobre las bases dejadas por los gobiernos de los presidentes Durán Ballén, Bucaram y Alarcón.

Segundo, conseguir con urgencia un compromiso de no agresión con el presidente Fujimori, ya fuera en conversaciones directas con él o por intermedio de los países garantes.

Tercero, buscar la solución pacífica mediante conversaciones al más alto nivel moral y político con el presidente del Perú y con los presidentes de los países garantes: Carlos Menem, de Argentina; Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; Eduardo Frei, de Chile; y William Clinton, de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, era indispensable obtener el apoyo del Vaticano, de la ONU, la OEA y la Unión Europea para este proceso de diálogo.

Cuarto, elaborar posibles fórmulas que nos condujeran a encontrar la “Paz con Dignidad” que venía buscando el Ecuador. Eso significaba que la paz debía ser consensuada y no impuesta, y que la fórmula debía avanzar más allá de la posición “Río y punto” en la que se había empecinado el Perú y que parecía recibir el apoyo de los países garantes.

Quinto, profundizar los canales de diálogo abierto con el Congreso ecuatoriano, que tendría que aprobar cualquier tratado internacional para que tuviese validez jurídica.

Sexto, perseverar en los diversos canales y niveles de la diplomacia binacional: las cancillerías, las comisiones negociadoras, las iglesias, las asociaciones de empresarios, los intelectuales, los deportistas, los obreros, los artistas, las ONG, las universidades y las asociaciones de indígenas, entre otros.

Séptimo, ofrecer información actualizada y permanente a la opinión pública y a los principales actores sociales sobre el desarrollo de las negociaciones y su evolución futura.

La piedra ciliar de esta estrategia eran los posibles encuentros con el presidente Fujimori, a quien no conocía y con quien planeaba entrevistarme en la posesión del presidente Andrés Pastrana en Bogotá el 7 de agosto —me enteré de que ya había confirmado su asistencia al evento—, y en la mía el 10 de agosto siguiente en Quito[4]. Tenía la esperanza de que las ceremonias de posesión nos ofrecieran la oportunidad de presentarnos e iniciar una relación que nos permitiera comunicarnos antes de iniciar cualquier acción armada.

Solo 28 días separaban la fecha de la elección (12 de julio) de la fecha de la posesión (10 de agosto). La semana siguiente al triunfo electoral tuve que dedicarme a defender nuestra victoria de las absurdas acusaciones de fraude presentadas ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE) por el candidato perdedor, Álvaro Noboa, que nunca pudieron ser probadas y, más bien, fueron contradichas y desechadas por los informes de observadores internacionales enviados por entidades tan serias como la Unión Europea, la OEA y el Centro Carter, que calificaron al proceso como democrático, justo y transparente. En consecuencia, me quedaban menos de tres semanas para designar al gabinete, organizar el Gobierno y tratar de concretar los acuerdos que había venido trabajando el presidente del Congreso y líder de nuestro bloque legislativo, Juan José Pons[5], con otros bloques políticos.

El gabinete presidencial

Tan pronto como el TSE desestimó las acusaciones de fraude en la segunda vuelta electoral, confirmó los resultados definitivos y nos entregó las credenciales a los dignatarios electos, me concentré en la conformación del gabinete.

Un gobernante tiene la obligación moral de rodearse de todas las personas de talento e integridad que sea capaz de conseguir. Me acuerdo de que por aquella época solía repetirme con frecuencia las siguientes palabras: "Cuando tú sientes que eres un nueve, te gusta estar rodeado de dieces, pero cuando te consideras un siete, te aseguras de que solo te rodeen seises". Busqué y tuve la suerte de conseguir el apoyo de los dieces para integrar el gabinete del presidente de la República, pues logré conformar un equipo de ecuatorianos que combinaba las más altas cualidades de integridad, inteligencia, preparación y experiencia, y que aceptó servir al país. El equipo incluía a las siguientes personas:

- La economista Ana Lucía Armijos, la ecuatoriana de más brillante trayectoria en el campo económico y que había servido al país como gerente general del Banco Central del Ecuador, presidenta de la Junta Monetaria y, durante varios años, funcionaria del Banco Mundial en Washington. Armijos fue, de hecho, la primera mujer en ocupar el Ministerio de Gobierno.
- El embajador José Ayala[6] accedió a continuar como canciller. Yo lo consideraba uno de los mejores —si no el mejor— diplomático en servicio activo: inteligente, patriota, ético y respetado, con excelente formación profesional, experto en los temas relacionados con el Perú y leal a su país. Con su nombramiento demostré que mis hechos confirmaban mis palabras: el Ecuador tenía una política de Estado en materia territorial. "Este es un país con una sola política internacional. La política internacional del Ecuador no va a cambiar con cada cambio de Gobierno (…). Tenemos un objetivo nacional: alcanzar la "Paz con Dignidad" mediante la firma de un tratado de paz global y definitivo", declaré a la prensa.
- Para el Ministerio de Defensa le pedí al general de Ejército José Gallardo Román que asumiera la cartera. Como el escenario más probable era el de una nueva guerra, el nombramiento del ministro de Defensa debía enviar la clara señal de que, si bien el presidente se inclinaba hacia la paz, no descartaba el conflicto armado como el recurso de última instancia para defender la integridad territorial ecuatoriana.

  El general Gallardo era conocido por su integridad moral, su disciplina de hierro, su lealtad a los superiores y subordinados, y su disposición al sacrificio personal. Había culminado una de las carreras más admiradas en la historia de la institución armada como jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Recientemente retirado, había hecho la transición hacia la vida política sirviendo como ministro de Defensa del presidente Durán Ballén durante la guerra de Tiwintza, donde fue acreditado como uno de los arquitectos de la victoria militar que el Ecuador obtuvo sobre el Perú. Se presentó luego a las elecciones para presidente del Ecuador en 1996 pero perdió, y acababa de ser elegido diputado del Congreso Nacional en las listas de mi partido, la Democracia Popular, para representar a su provincia natal, El Oro, la heroica provincia invadida y ocupada por Perú en la guerra de 1941. El consejo de su voz serena y firme representaría con legitimidad, inteligencia y patriotismo el pensamiento de las Fuerzas Armadas en mi gabinete.

  Consideraba que el país no podría estar mejor servido que con la presencia en el gabinete de mi Gobierno del general victorioso en Tiwintza, y de quien había sido presidente del Consejo de Seguridad y primer alto comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. No podía conseguir un mejor tándem para mane-jar la complicada coyuntura presente y obtener el análisis profesional, frío, completo, patriótico y honesto del general de la guerra y del diplomático de la paz. La presencia de los dos perfiles significaba que, aunque mi Gobierno prefería negociar, también estaba abierto a la opción militar si las circunstancias lo forzaban.
- El abogado Vladimiro Álvarez, exministro de Gobierno, exdecano de la Facultad de Jurisprudencia y exrector de la Universidad Católica de Guayaquil, ocupó el Ministerio de Educación.
- El economista Fidel Jaramillo, Ph. D. en Economía por la Universidad de Boston y exgerente general del Banco Central del Ecuador, se encargó del Ministerio de Finanzas.
- El señor Patricio Ribadeneira ocupó el Ministerio de Energía, después de ejercer durante ocho años como gerente general de la Empresa de Agua Potable de Quito y garantizarle a la ciudad —que había sufrido años de racionamiento— la provisión de este servicio para el presente y el futuro.
- El doctor Édgar Rodas, exvicerrector de la Universidad de Cuenca, decano fundador de la Universidad del Azuay y pionero en la provisión de servicios de cirugía en quirófanos móviles a las comunidades rurales más alejadas del país, se encargó del Ministerio de Salud.
- La más influyente líder conservacionista del Ecuador, Yolanda Kakabadse, la primera mujer presidenta de la Unión Mundial para la Conservación[7] (1996-2004), y quien actuó como funcionaria de contacto con las ONG ecuatorianas para la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo —conocida como la Cumbre de la Tierra— en Río de Janeiro (1989-1992), ocupó el Ministerio del Medio Ambiente.
- La señora Rocío Vázquez, experta en planificación de turismo para países en vías de desarrollo, quien creó la primera Bolsa Internacional de Turismo del Ecuador, con sede en Cuenca, y fue directora ejecutiva de la Fundación Ecuatoriana de Promoción Turística, ocupó el Ministerio de Turismo.
- El arquitecto Teodoro Peña, expresidente de la Junta Nacional de la Vivienda y quien me había acompañado como gerente de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito, ocupó el Ministerio de la Vivienda.

- El licenciado Jaime Durán, máster en Sociología y el encuestador y estratega político más conocido del Ecuador —con quien venía trabajando hace ocho años—, ocupó la Secretaría General de la Administración.
- El ingeniero comercial Álvaro Guerrero, con maestría en finanzas de la Escuela de Negocios de Wharton (Estados Unidos), presidente ejecutivo del Banco La Previsora (de capital abierto), expresidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, exdirector de la Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban) y presidente del Comité Ejecutivo de la Fundación Malecón 2000[8], aceptó presidir el Consejo Nacional de Modernización (Conam).
- Para hacer llegar nuestros mensajes a los niveles más altos, tanto privados como públicos, en los Estados Unidos, seleccioné a Ivonne Baki, maestra en Artes Plásticas por la Universidad de París y en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. De entre todas las personas ecuatorianas que yo conocía, ninguna tenía una habilidad natural más desarrollada para construir relaciones personales al más alto nivel y abrir las casi infranqueables puertas de la diplomacia y el Congreso de los Estados Unidos y la Casa Blanca que Ivonne Baki. Por eso le pedí que se desempeñara como nuestra embajadora en Washington. Fue la primera mujer en desempeñar esas funciones en la historia diplomática del Ecuador, y su eficiencia en el cumplimiento del papel que le pedí ejercer quedó demostrada de inmediato.
- El doctor en Jurisprudencia Patricio Vivanco, expresidente del Tribunal Supremo Electoral, exlegislador y exdirector jurídico del Distrito Metropolitano de Quito, aceptó ser el embajador del Ecuador ante la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- El economista Roberto Izurieta, maestro en Ciencia Política por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign y en Gerencia Política por la Universidad George Washington, exasesor de comunicación de la Alcaldía de Quito, se encargó de la Dirección de Comunicación de la Presidencia.
- El doctor en Jurisprudencia Javier Muñoz, exalcalde de Cuenca, exprefecto y exlegislador de la provincia del Azuay, fue designado como superintendente de Compañías.
- El señor Guillermo Lasso, gerente general del Banco de Guayaquil y exmiembro de la Junta Monetaria, aceptó la Gobernación de la provincia de Guayas.
- El doctor en Jurisprudencia Alfredo Corral Borrero, exministro de Trabajo, fue designado contralor general del Estado, y el economista Alfredo Mancero, exministro de Bienestar Social, fue designado interventor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).
- El gabinete se completó con los nombres del ingeniero Raúl Samaniego como ministro de Obras Públicas, del doctor en Jurisprudencia Ángel Polibio Chávez como ministro de Trabajo, del ingeniero Emilio Gallardo como ministro de Agricultura, del ingeniero Héctor Plaza como ministro de Industrias y Comercio, y del licenciado Guillermo Celi como ministro de Bienestar Social.

A este calificado gabinete —en el que no estaban todos los que ‘eran’, pero sin duda sí ‘eran’ todos los que estaban— logré sumar dos asesores económicos externos de prestigio mundial, ambos amigos míos: Jeffrey Sachs[9], a quien el diario *The New York Times* calificaba en aquel entonces como “probablemente” el economista de mayor influencia en el mundo; y Domingo Cavallo[10], exministro de Economía de Argentina, ideólogo y ejecutor del Plan de Convertibilidad que hizo bajar la hiperinflación argentina del 1.300 % en 1989 a menos del 20 % en 1992 y a casi 0% durante el resto de la década de los noventa. Para la época en que le pedí que asesorara a mi Gobierno, Cavallo recibía condecoraciones de organizaciones privadas y doctorados *honoris causa* de las universidades más prestigiosas en todo el mundo[11].

La calidad del equipo de Gobierno la confirmó el embajador de Estados Unidos en el Ecuador en ese momento, Leslie Alexander, al decirme que con ese gabinete podríamos gobernar “casi cualquier país del mundo”. Por su parte, el diario *El Comercio,* en su edición del 10 de agosto —día de mi posesión— se preguntaba acertadamente en el editorial lo siguiente: “Jamil Mahuad se rodea de técnicos. ¿Cómo logrará la viabilidad política?”.

Las prioridades estratégicas

“Tenemos que empezar estableciendo prioridades, porque cuando todo es prioritario, nada es prioritario”, le dije a mi gabinete en la primera sesión de trabajo, unos días antes de mi posesión. A continuación, establecimos los objetivos estratégicos para el corto y mediano plazo, y las estrategias requeridas para alcanzarlos.

Acordamos que nuestra aspiración mínima en los primeros días de gobierno sería evitar la guerra con el Perú, y en el corto plazo —los primeros meses de gobierno— la aspiración máxima sería firmar la paz definitiva. Luego, nuestras prioridades estaban en los ámbitos económico y social. En el ámbito económico nos propusimos conseguir créditos de emergencia humanitaria de organismos multilaterales para la reconstrucción de la Costa por la devastación del fenómeno de El Niño, estabilizar la economía por medio de la reactivación de exportaciones para reducir el déficit en la balanza de pagos, recaudar más impuestos por medio del incremento del IVA —con lo cual reduciríamos el déficit fiscal— y suscribir un programa con el FMI que nos permitiera fortalecer la confianza dentro y fuera del país y acceder también a otros créditos de organismos multilaterales y de mercado.

En el ámbito social, preparamos una creativa y novedosa red de protección social para los más pobres que empezaba con tres acciones: la creación del Bono Solidario, un sistema de compensaciones que transfería dinero en efectivo a las mujeres cabeza de familias vulnerables y a personas de la tercera edad; los programas de desayuno y almuerzo escolar, que garantizaban la nutrición infantil e incentivaban a los padres a mandar sus hijos a la escuela; y el Bono de Vivienda, que integraba lo que el ministro Teodoro Peña y yo llamamos el "ABC de la Vivienda" —donde la sigla ABC se refería a 'ahorro personal', 'bono estatal' y 'crédito privado'— para fortalecer el emprendimiento privado y reactivar la construcción. En el mismo ámbito social también nos propusimos aumentar los servicios e infraestructura básicos, focalizar los subsidios y limitar los gastos excesivos en importantes contratos colectivos del sector público[12].

Para el mediano plazo establecimos objetivos relacionados con el sector productivo, que incluían reactivar la economía para retornar al crecimiento que genera empleo privado; hacer reformas económicas para mejorar la competitividad de los productores ecuatorianos e incentivar la inversión nacional y extranjera; hacer reformas estructurales que permitieran privatizar las actividades donde el Estado venía participando con ineficiencia, derroche de recursos (hasta casos de corrupción) y subcontratación de servicios; hacer una reforma laboral que modernizara y flexibilizara las formas de contratación de mano de obra; y hacer reformas en educación, salud y seguridad social para elevar su cobertura, calidad y financiamiento a lo largo del país.

Para convertir estos objetivos estratégicos en metas mensurables que pudiésemos monitorear examinamos los planes de acción de acuerdo con cuatro viabilidades: la *política* (revisar si teníamos apoyos reales o solamente declarativos en el Congreso), la *económica y financiera* (revisar el costo de implementar cada uno de estos objetivos y las fuentes de financiación), la *técnica* (analizar si contábamos con los instrumentos para ponerlos en práctica) y la *social* (analizar si contaríamos con el apoyo ciudadano necesario).

Si bien las cuatro factibilidades presentaban altos niveles de dificultad, sin duda la viabilidad política resultaba clave para dar paso a las otras tres.

La paz se aleja[13]

He visto que uno de los errores u omisiones más frecuentes de los analistas de hoy al revisar los hechos de finales del siglo XX entre Ecuador y Perú, y examinar los escenarios y posibles desenlaces de lo que habría sido una nueva guerra entre los dos países, consiste en que se enfocan casi exclusivamente en el escenario militar e ignoran o desestiman el contexto económico y social en que vivía el Ecuador a finales de la década de los noventa.

Como hemos visto, el Ecuador vivía una profunda crisis económica y social cuando asumí la Presidencia en 1998. El Niño había destruido su producción exportable de la Costa (banano, camarón, pesca) y su infraestructura de carreteras, escuelas y centros de salud; la población desplazada por las inundaciones se contaba en centenas de miles; y el precio del petróleo había caído a USD 9 por barril, muy por debajo de los USD 16 estimados en el presupuesto de 1998, por lo que el Gobierno del presidente Alarcón entró en mora en el pago de salarios a los empleados públicos, que en varios sectores paralizaron los servicios. Además de inundados, estábamos sobreendeudados: la deuda ecuatoriana como porcentaje del PIB era en ese entonces la más alta de América Latina, por lo que corríamos el riesgo de un *default*, y en estas circunstancias resultaba muy difícil conseguir nuevos créditos internos o externos. También registrábamos récords en el déficit fiscal, que se ubicaba en el 6,9% del PIB, y en la tasa de inflación, que alcanzaba el 70%, la más alta en ese entonces en América Latina.

Una comparación general con el país vecino mostraba que el territorio peruano era cinco veces más grande que el ecuatoriano; la población era el doble que la ecuatoriana; su economía era tres veces más grande que la nuestra y crecía al doble de la tasa ecuatoriana; y tenía seis veces más reservas internacionales en su banco central (el Banco Central de Reserva de Perú) que las que tenía nuestro país en el Banco Central del Ecuador. En el contexto de tensión por un posible conflicto armado, estas reservas resultaban esenciales para la compra de armamento (que se ofrecía a precios exorbitantes en el mercado negro, aunque su compra estuviera prohibida por convenciones internacionales para países en guerra). Por lo tanto, las posibilidades ecuatorianas de éxito militar frente al Perú eran muy reducidas, a pesar del extraordinario valor y patriotismo que siempre habían demostrado nuestros soldados. Las consecuencias de un conflicto armado habrían afectado la vida de varias generaciones de ecuatorianos. Me convencí de que evitar esa guerra era mi responsabilidad fundamental; para conseguirlo teníamos que actuar con rapidez, inteligencia y tino.

En la mañana del jueves 6 de agosto de 1998, cuatro días antes de asumir la Presidencia del Ecuador, el ministro de Defensa designado, el general José Gallardo, me solicitó una reunión de urgencia por pedido del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Los cité en la Base Aérea del Aeropuerto de Quito, donde minutos más tarde me embarcaría con el presidente Alarcón y el canciller Ayala para asistir a la toma de posesión del presidente Pastrana en Bogotá. En esta brevísima reunión recibí dos noticias precisas, alarmantes y terribles: una, que en más de diez puntos de la frontera con Perú las tropas de ambos países estaban tan cerca que se veían unas a otras, por lo que cualquier incidente pequeño podría desatar una nueva guerra; y dos, que la inteligencia militar ecuatoriana había descubierto planes peruanos para invadir nuestro territorio y declarar una guerra total el próximo 14

de agosto, cuatro días después que yo jurara como presidente. Era claro que me quedaban ocho días para evitar esta tragedia. La información era creíble por la seriedad de la fuente y porque la tensión fronteriza había llegado a niveles tan críticos que en las últimas semanas se comentaba abiertamente —incluso en la prensa— sobre la inminencia de una nueva guerra con el Perú.

Cuando les pregunté qué implicaba el concepto de guerra total me describieron un escenario apocalíptico: avances peruanos por todas las fronteras, no solo en la frontera en la cordillera del Cóndor; combates navales y aéreos; el bloqueo del puerto de Guayaquil y de los embarques petroleros en Esmeraldas; y la posible destrucción de elementos vitales para la economía ecuatoriana como la infraestructura petrolera, las centrales hidroeléctricas, la refinería y los puertos. Además, los mandos militares me informaron que el Ecuador se encontraba en desventaja en el campo militar porque el Perú se había preparado para vengar la derrota que sufrió en la guerra de Tiwintza en 1995: había reestructurado el Ejército, construido infraestructura para mejorar el abastecimiento logístico a sus tropas (caminos de acceso y habilitación de pequeños aeropuertos) y comprado equipo militar (en especial, aviones de combate MiG de Bielorrusia, una compra tan importante que había ubicado al país vecino a la vanguardia de las fuerzas aéreas en América Latina).

Una vez en Bogotá, mientras desempacaba en el hotel Tequendama, escuché que un canal de televisión peruano repetía con insistencia un *flash* informativo: eran las frases de alguien —a quien luego identifiqué como el canciller peruano, Eduardo Ferrero— que informaba que el presidente Fujimori había cancelado su viaje a Bogotá y permanecía en el Perú para comandar las Fuerzas Armadas. Analizamos entonces dos opciones con el presidente Alarcón: retornar de inmediato a Quito o hacerlo al día siguiente, después de que el presidente Pastrana asumiera el mando. Resolvimos monitorear la situación desde Bogotá, pues un regreso intempestivo a Quito habría arrojado gasolina al fuego de los rumores de guerra.

Así describió, tiempo después, el presidente Fujimori la extrema peligrosidad del momento que vivíamos en ese entonces:

> Agosto de 1998. Ese fue uno de los momentos más decisivos de los 10 años de mi Gobierno. A pesar de que nadie lo sabía, los ejércitos peruano y ecuatoriano se encontraban una vez más frente a frente en la frontera, a punto de iniciar un conflicto que ya no se limitaría sólo a la cordillera del Cóndor. Las cosas habían llegado a un punto límite.
>
> El canciller Ferrero acababa de regresar de hacer un último intento por detener una guerra que podía desatarse en cuestión de horas, pero su posición me dejó desconcertado. El responsable de nuestras relaciones internacionales dijo en un consejo de defensa: 'Presidente, me arrepiento de haber propuesto una solución diplomática, los ecuatorianos nos han traicionado. Ya no hay nada que hacer'.
>
> Los miembros de las Fuerzas Armadas ya tenían todo listo para el inicio de una acción de fuerza para desalojar las tropas infiltradas en nuestro territorio. Y no sólo eso, todo estaba listo para enfrentar la ya casi inevitable guerra total que este desalojo generaría. Estábamos al borde de una guerra total[14].

El sucesor de Ferrero en la Cancillería peruana, Fernando de Trazegnies, confirmó después esto con las siguientes palabras: "Con que a uno se le hubiera escapado un tiro, por cualquier razón, hasta por nerviosismo, teníamos guerra"[15].

Si bien la ausencia del presidente Fujimori en la posesión del presidente Pastrana el 7 de agosto nos hizo perder una oportunidad dorada para el diálogo, otra gran ocasión se presentaba el 10 de agosto, en Quito, pues el presidente Fujimori vendría a mi toma de mando. Sin embargo, pocas horas antes de mi juramento, el presidente Fujimori se excusó de asistir y no envió una delegación de alto nivel en su representación. Todo se sumaba para presagiar lo peor.

El 9 de agosto en la tarde, en vísperas de mi posesión, mantuvimos en las oficinas del canciller Ayala una reunión de varias horas con los enviados especiales de los presidentes de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro[16]. Mi propósito era conocerlos, escuchar sus puntos de vista, presentarles mi óptica de la situación y, sobre todo, recoger opiniones sobre cómo tratar este tema explosivo en mi discurso de posesión. La conversación me confirmó que el tono de invitación al diálogo que había pensado utilizar era el más conveniente en esas circunstancias. Nos acompañaron los embajadores acreditados de dichos países en Quito[17].

---

1 Las partes y los países garantes habían intentado fórmulas de solución que dividían el territorio en disputa, pero todas habían fracasado porque el Perú sostenía que ese mecanismo no se encontraba contemplado en el Protocolo de Río de Janeiro.

2 El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ofrecieron una cartera de préstamos de más de USD 2.000 millones para financiar obras binacionales de infraestructura como vías de comunicación, proyectos generadores de energía, de irrigación, de educación y de turismo, entre otras áreas, identificados por las comisiones negociadoras ecuatoriano-peruanas.

3 Para una explicación del origen de estas cifras recomiendo leer el artículo de José Gutiérrez, incluido en este libro.

4 En un hecho histórico para un presidente peruano, el presidente Fujimori asistió a la posesión del presidente Durán Ballén en 1992.

5 El ingeniero Juan José Pons Arízaga fue candidato a la Vicepresidencia de la República, en binomio conmigo, en 1988 y ministro de Industrias y Comercio (1988-1989) en el Gobierno del presidente Rodrigo Borja.

6 El embajador José Ayala Lasso fue presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1992) y el primer alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1994-1997). Anteriormente había sido ministro

de Relaciones Exteriores en dos ocasiones, embajador ante la República Popular China, la Comunidad Europea, Francia, Perú, la Santa Sede y las Naciones Unidas.

7 Fundada en 1948 y con sede en Suiza, es una organización internacional dedicada a la conservación de los recursos naturales. En 2008 cambió su nombre oficial por el de Unión Internacional para la Conservación por la Naturaleza (*International Union for Conservation of Nature*) (N. del E.).

8 Proyecto que concibió, desarrolló y coordinó un ambicioso plan de renovación urbana de la zona más emblemática de Guayaquil y que contó con la participación de los sectores público y privado. Se inauguró en octubre de 1999.

9 En ese momento, Jeffrey Sachs era el profesor Gallen L. Stone de Comercio Internacional en la Universidad de Harvard y director del Centro para el Desarrollo Internacional de la misma universidad. Para ese entonces, había asesorado a varios gobiernos, entre otros, a los de Bolivia, Polonia y Rusia.

10 Domingo Cavallo también había sido presidente del Banco Central de la República Argentina y canciller del país.

11 Tanto Sachs como Cavallo forman parte de un excelente grupo de profesionales que obtuvieron su Ph. D. en Economía en la Universidad de Harvard y en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). De este grupo también forman parte Larry Summers, exsecretario del Tesoro de los Estados Unidos, expresidente de la Universidad de Harvard y exjefe del Consejo de Asesores Económicos del presidente Barack Obama; Luis Aspe, exsecretario de Hacienda de México; y Paul Krugman, Premio Nobel de Economía.

12 Dos décadas más tarde, el sistema que creamos con el Bono Solidario sigue siendo el mecanismo más efectivo de protección social del Ecuador. Para una descripción más detallada de la política social que implementó mi Gobierno, ver el artículo de José Gutiérrez incluido en este libro.

13 En esta sección he incluido partes de mi artículo “Negociar como líderes y liderar como negociadores: La diplomacia presidencial entre Alberto Fujimori y Jamil Mahuad, que selló la paz en la frontera entre Ecuador y Perú”, incluido en Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador & Movilidad Humana (2018). *Veinte años en paz y en desarrollo*. Quito.

14 Según un usuario del sitio web de foros en línea sobre material bélico *Razón y Fuerza*, esta declaración del presidente Alberto Fujimori fue publicada inicialmente en una página web sobre el expresidente cuya dirección URL ya no existe. El texto de la declaración puede consultarse en la siguiente referencia: User 5517275 (2015, 1 de octubre). *En agosto de 1998 casi estalla una guerra total entre Perú y Ecuador*. *Razón y Fuerza*. Disponible en http://bit.ly/3nQpXBP.

15 Mendoza, C. (2013, 19 de diciembre). “Si se hubiera escapado un tiro, teníamos una guerra”. *Perú21*. Disponible en http://bit.ly/37Q8HHq.

16 Ellos eran los embajadores Alfredo Charadía, de Argentina; Ivan Cannabrava, de Brasil; Juan Martabit, de Chile; y Luigi Einaudi, de los Estados Unidos.

17 Ellos eran María Esther Bondanza, de Argentina; Osmar Chofi, de Brasil; Jorge Bur-gos, de Chile; y Leslie Alexander, de los Estados Unidos. El conocimiento y perspicacia de los enviados especiales de los presidentes y de los embajadores en Quito fueron muy valiosos para apreciar con franqueza el pensamiento de sus Gobiernos, lo que nos permitió actuar con los pies en la tierra.

CAPÍTULO III

La economía, segundo objetivo estratégico

LOS DIFÍCILES PRONÓSTICOS DEL AJUSTE ECONÓMICO

La prioridad y el objetivo estratégico de mi Gobierno era evitar una guerra con el Perú, seguido de reconstruir el entramado económico y social del país.

El petróleo era para aquel entonces —y sigue siendo— la columna vertebral de la economía ecuatoriana. Para aumentar los ingresos de esa actividad clave debíamos concluir la ampliación del oleoducto en operación —conocido como el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), que transportaba la producción petrolífera de la Amazonía ecuatoriana hasta el Puerto de Balao en la costa del Pacífico— y construir un nuevo oleoducto, con una ruta similar, para el transporte exclusivo de crudos pesados. Aunque el Ejecutivo podía ampliar y construir los oleoductos, solo el Congreso Nacional tenía la potestad constitucional para crear el nuevo marco jurídico dentro del cual se deberían desenvolver las compañías petroleras privadas. Además, dado que hacía falta un marco jurídico nuevo que permitiera cambiar los contratos de prestación de servicios a contratos de participación[1], era necesario contar con el apoyo del Congreso para fortalecer este sector de la economía.

También era fundamental la colaboración con el Congreso para controlar los egresos del sector público. El Ejecutivo solamente podía revisar y focalizar los subsidios al gas doméstico, la gasolina y el diésel, y modificar las tarifas de los servicios de electricidad y telefonía. Las tarifas del servicio eléctrico eran subsidiadas por el Gobierno a mansalva; los subsidios al gas y a la gasolina beneficiaban mayoritariamente a los contrabandistas —pues aprovechaban los subsidios para vender los combustibles a precios más altos en los países vecinos— y a los sectores medios y altos —cuyo consumo era superior al de los sectores populares y podían permitirse pagarlos— en perjuicio de los más necesitados. Por lo tanto, era imperativo focalizarlos para reducir su impacto económico.

Además, era necesario que el Congreso viabilizara la privatización de las empresas públicas. Necesitábamos privatizar las empresas del servicio telefónico y del servicio eléctrico. Para la fecha de mi posesión era casi imposible conseguir una línea telefónica en el Ecuador, ya que la falta de infraestructura y de equipos suficientes impedían satisfacer la demanda cada vez más creciente, mientras que la telefonía celular estaba en su fase inicial y sus costos eran muy altos para la mayoría de la población. Tampoco lográbamos liberarnos de los apagones, porque la mayoría de la generación de energía era hidroeléctrica y las represas de las centrales de generación se alimentaban de los caudales de los ríos, cuyas cuencas hidrográficas se afectaban en años de sequía. La venta de estas empresas, sumada al incremento del flujo de inversión extranjera para generar empleo productivo en el sector privado, nos ayudaría a cortar el déficit del sector público y a reducir la burocracia del sector. De acuerdo con nuestros cálculos, estas privatizaciones podrían producir alrededor de USD 2.000 millones de ingresos a la caja fiscal. Para vender las empresas necesitábamos una serie de cambios legales que nos permitieran reorganizarlas y prepararlas para la venta, y una ley general que nos diera el marco jurídico para proceder con agilidad, porque el esquema legal vigente impediría en gran manera llevar esto a cabo. Con la legislación vigente hubiéramos tenido que seguir un proceso engorroso y lento, incompatible con el ritmo y los sistemas de toma de decisiones del sector privado.

Finalmente, si lográbamos vender las empresas públicas, el Congreso debería aprobar los fondos para pagar las indemnizaciones del personal que saldría del sector público. Las decisiones para reducir el tamaño del Estado debían cumplir con un marco legal que estableciera las condiciones y las indemnizaciones a pagar a los servidores públicos. Las partidas para esos pagos debían de constar en el presupuesto general del Estado, y este debía ser aprobado por el Congreso.

Unos días antes de mi elección, mi secretario privado, José 'Pepe' Gutiérrez y yo comentamos estos temas.

—¿Qué podemos hacer de modo efectivo y urgente? —me preguntó.

—Tenemos buenas y malas noticias —le respondí—. ¿Cuáles quieres recibir primero?

—Siempre las buenas.

Le dije entonces que si acordábamos un programa con el Fondo Monetario Internacional —lo que equivalía básicamente a una certificación de que el país estaba bien manejado—, la entidad nos daría los recursos, pero estos estarían condicionados a que realizáramos los ajustes económicos y legales que ellos creyeran necesarios. Esos dos elementos —la certificación y los desembolsos— desbloquearían la situación económica y nos permitirán salir del pantano en que el país se encontraba. Además, esto daría una señal a los mercados internacionales para volver a incluir al Ecuador en el mapa de sus inversiones.

No obstante, le admití a Pepe que esto sería posible si todo salía como planeábamos. Recuerdo que usé la metáfora del Ecuador como un paciente crónico que sufre un cáncer avanzado para explicarle

cuál era nuestra posición como 'médicos' del país. El tratamiento de la enfermedad económica ecuatoriana requiere un coctel de 'quimioterapia económica' en forma de incremento de tarifas, focalización de subsidios y reducción del tamaño del Estado, entre otras medidas. Como toda quimioterapia, esta cura debe administrarse de manera muy agresiva y en una serie de sesiones que debilitan al paciente, lo dejan en situación muy vulnerable y producen una serie de efectos no deseados de tipo psicológico y físico. Todo tenía que empezar con que el paciente —el pueblo ecuatoriano— reconociera que tenía una enfermedad grave y progresiva, y que aceptara recibir el tratamiento.

—Para colmo de males, el paciente identificará de inmediato el rostro de quienes causarán ese dolor: el presidente de la República, el ministro de Finanzas y el Congreso, y el pueblo ecuatoriano se volverá contra ellos. Estas son las malas noticias —le dije.

Pepe se tomó unos segundos mientras procesaba lo que quería decir.

—¿Por qué los gobiernos van al Fondo si ya saben cómo son y lo que piden? —dijo en tono declamatorio—. Eso me preguntaba un amigo ayer. ¡Un amigo con educación universitaria! —y subrayó esto último haciendo un gesto de incredulidad.

—¿Por qué crees tú? —le pregunté a Pepe —. ¿Crees que porque los presidentes son unos sádicos que gozan haciendo sufrir a su pueblo? ¿O porque son unos masoquistas que gozan cuando pierden popularidad y son rechazados por la misma gente que los eligió? ¡Por supuesto que no! Un presidente recurre al Fondo cuando ya nadie más le ofrece crédito al país. Es el prestamista de última instancia.

Le argumenté a Pepe que los últimos gobiernos del país habían agotado las opciones de financiamiento razonables a través del mercado, y que solo nos habían dejado la opción del FMI. El país tendría que acudir a este como el paciente que sabe que visita al último doctor disponible, al único que tiene las medicinas para el 'cáncer económico'.

—En esas condiciones —le dije a Pepe— habría un desbalance en la negociación a favor de ellos.

Con estas palabras, terminamos la reunión.

A Brasilia por la paz del Cóndor[2]

Pocas horas después de que el Tribunal Supremo Electoral ratificara los resultados de la elección en julio de 1998, el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, me invitó al Palacio de La Alvorada —la residencia oficial del jefe de Estado brasileño— para tratar el grave tema fronterizo con el Perú. Consideraba que era una gran deferencia que el presidente Cardoso dedicara tiempo a esta entrevista mientras se encontraba en las semanas finales de su campaña para la reelección. Para mí esta era una oportunidad dorada para conocerlo y conversar sobre asuntos importantes para el Ecuador.

Como tenía contados los días para organizar el Gobierno antes de la posesión y un viaje al Brasil me tomaría varios días, desistí de hacerlo. Sin embargo, cambié de opinión cuando, de manera intempestiva, la prensa ecuatoriana anunció con gran despliegue que el Perú se aprestaba a recibir los aviones MiG-29 que había comprado, adquisición que convertía a la Fuerza Aérea del Perú en las más poderosa de América Latina. Ante semejante noticia, supe que mi viaje a Brasilia era indispensable, y la Cancillería ecuatoriana me hizo notar que si visitaba Brasilia debería visitar también Washington. Así lo hice.

Después de los protocolos formales en el Palacio de La Alvorada, el presidente Cardoso tuvo la cortesía de escuchar, en la mañana del 26 de julio y una vez más (pues como líder de uno de los países garantes conocía con amplitud el conflicto entre los dos países) los argumentos del Ecuador sobre sus derechos amazónicos: que el Protocolo de Río de Janeiro nos había sido impuesto, que el *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago no existía, y los eventos sucedidos desde la guerra de Tiwintza en 1995 hasta ese momento. Cuando le pregunté qué nivel de flexibilidad política podíamos esperar para llegar a un acuerdo consensuado y no impuesto, el presidente Cardoso me dijo, con extraordinaria amabilidad, que lo urgente era usar todos los medios para evitar una guerra. Sobre el conflicto de fondo —la disputa sobre el territorio—, argumentó que no veía manera de encontrar una solución fuera del Protocolo de Río.

Le hablé luego de la situación crítica de la economía ecuatoriana y le pregunté qué haría él si estuviese en mi situación: si priorizar la atención en la defensa nacional en vísperas de una guerra inminente o realizar el ajuste económico, es decir, subir impuestos y recortar subsidios para financiar el déficit y reducir la inflación. Cardoso me habló entonces de varios ejemplos exitosos de presidentes que atacaron primero el tema económico al empezar sus mandatos y concluyeron sus períodos con mucho éxito. Mencionó los casos de Carlos Menem en Argentina, Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, Alberto Fujimori en el Perú y, por supuesto, el de él mismo. La herencia negativa de un Gobierno anterior, me dijo, lo obligaba a uno a tomar decisiones duras en los primeros días, y eso llevaba a la impopularidad; no obstante, con el tiempo se derrotaba la hiperinflación, se estabilizaba la economía y la popularidad volvía, lo que permitía lanzarse a la reelección. En suma, me sugirió empezar por la economía.

—¿Cuál era la hiperinflación brasileña cuando te hiciste cargo de la situación? —le pregunté.

—70% mensual —me contestó.

—La del Ecuador también es 70%, pero no mensual, sino anual —dije —. Muchos estadistas y académicos de renombre sostienen que cuando estás en hiperinflación, la gente te pide hacer cualquier cosa para que los libres de ese problema. Que te dan libertades constitucionales y legales que no

tendrías sin hiperinflación, aunque la inflación sea muy alta como la ecuatoriana. ¿Coincides con estas apreciaciones?

—Es verdad —dijo en tono reflexivo.

—Además —le dije—, ninguno de los presidentes latinoamericanos que mencionas empezó a gobernar teniendo a su pueblo bajo la psicosis de un enfrentamiento armado inminente con un enemigo histórico y más fuerte, que es el caso del Ecuador ahora, como tú bien lo sabes.

Le argumenté que las medidas de ajuste económico serían muy impopulares y que dividirían más al país, que yo creía que lo máximo que podría conseguir del Congreso sería un pequeño aumento del IVA (que a todas luces sería insuficiente frente a las necesidades de financiamiento) y que aun esta posibilidad era muy incierta porque la oposición, que rechazaba ese incremento, tenía la mayoría de los votos.

—En este contexto político, económico y social, una guerra con el Perú sería todavía más desastrosa para el Ecuador que lo desastrosas que son, en general, las guerras para los países que las libran —le dije—. En cambio, si logramos evitar la guerra e, idealmente, conseguir la paz definitiva, podríamos bajar de un golpe el gasto militar que ahora, en tiempos de 'paz armada' en la que vivimos permanentemente, representa el 3,7% del PIB del Ecuador.

—Son muy buenos argumentos —me respondió Cardoso.

Le manifesté entonces que, aunque estuviera en mis manos hacerlo —y lo estaba solo parcialmente porque debía contar con el Congreso—, estaba convencido de que el presidente de un país no debía tomar decisiones de ajuste económico que debilitaran la unidad nacional y generaran protestas en las calles que requirieran la atención de la Policía y de las Fuerzas Armadas en vísperas de un conflicto armado internacional. El presidente Cardoso me respondió que en dichas circunstancias, él se concentraría en tratar de evitar la guerra. Para ello, me dijo que el Ecuador podía contar con el apoyo de Brasil, pero repitió que cualquier solución tendría que originarse dentro de los términos del Protocolo de Río.

A Washington por la paz y la economía

De Brasilia viajé a Washington para tratar durante dos días (28 y 29 de julio) los temas de las conversaciones de paz y la crisis económica. El primer día de mi visita desayuné con mi amigo Jeffrey Sachs para preparar las reuniones de alto nivel que habíamos organizado para mi estadía en la capital estadounidense: entrevistas con Stanley Fischer, primer subdirector gerente del FMI; James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial; Lawrence Summers, subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos; y una cena con Enrique Iglesias, presidente del BID.

En el campo de la disputa territorial, luego de reunirme con Roger Fisher[3] —mi querido profesor, amigo y actual asesor en temas de negociación—, acompañado por José Ayala e Ivonne Baki concurrí a una cena con Luigi Einaudi, enviado especial del Gobierno del presidente Clinton para las conversaciones de paz entre Ecuador y Perú, y Peter Romero, asistente del secretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Oeste del mismo Gobierno, quien había sido embajador de Estados Unidos en Quito entre 1993 y 1996, y con quien mantenía desde entonces una relación de amistad.

Esta cena resultaba esencial en mi estrategia de entender lo que realmente estaba pensando el Gobierno estadounidense sobre el manejo de las tensiones fronterizas entre Ecuador y Perú. Era la oportunidad inigualable de obtener información completa, inequívoca, clara y actual de la situación de parte de los dos funcionarios del Gobierno a cargo del tema. Preparé una serie de preguntas directas y me alisté para escuchar las respuestas con atención. Quería verificar mis presunciones, evaluar posibles escenarios de acciones futuras y generar árboles de decisión en los cuales basar nuestros planes de acción. Por supuesto —sabiendo que el dicho popular dice que "quien pregunta lo que quiere, oye lo que no quiere"—, sabía que tenía que estar preparado para oír cualquier cosa.

Luego de hablar sobre generalidades de la situación en Ecuador, me dirigí a mis contertulios.

—La principal responsabilidad que tengo para servir a la causa de mi país es conocer la verdad, entender lo que está pasando y saber dónde estamos parados. Así que, por favor, les pido que sean sinceros. No puedo darme el lujo de terminar esta conversación sin oír la información que debería conocer. Les pido que no tengan recelo de ser demasiado francos o terminantes. ¿Cómo ven ustedes la situación actual y cómo ven el papel del presidente electo? —pregunté a bocajarro.

El embajador Einaudi reaccionó como pinchado por un alfiler.

—Señor presidente, si le damos nuestra opinión sincera, me temo que usted pueda sentirse ofendido —dijo con tono cortés, pero directo.

—No hay razón para que pueda sentirme ofendido: primero, porque yo no he participado en ninguna instancia de este proceso de paz, pues para cuando explotó la guerra yo tenía responsabilidades diferentes como alcalde de Quito; segundo, porque este no es un tema personal; y tercero, porque estoy seguro de que ustedes van a respetar la cortesía y sabrán encontrar las palabras adecuadas para transmitir un mensaje que, según parece, va a ser difícil de digerir.

—Señor presidente, nuestra principal preocupación es conocer cuál va a ser su política internacional respecto al Parecer del Grupo Jurídico-Técnico y a la situación actual del proceso de paz. Francamente, el Ecuador no tiene la reputación de cumplir sus compromisos internacionales —respondió Einaudi.

—¡Embajador, el Parecer es una vergüenza! —afirmé enérgicamente.

Le argumenté que más allá de que su contenido era parcializado e injusto, el Parecer no podía haber sido manejado de un modo más irresponsable. Por un lado, lo entregaron tres semanas antes de nuestra elección presidencial, y por el otro, ¿no se habían dado cuenta de que esa opinión obligaba al presidente Fujimori a reclamar por cualquier medio la totalidad del territorio en disputa? Con esa decisión, les dije, ¡no le dejaban al presidente peruano ninguna opción y ahora era lo único que podía hacer! De ese modo, habían destruido cualquier posibilidad de que el Gobierno peruano considerara otras alternativas, pero también habían forzado al Gobierno ecuatoriano a rechazar con toda firmeza el Parecer.

—¿Cómo puede el Gobierno ecuatoriano aceptarlo? ¡El Parecer ha encendido la indignación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas! ¡Las han puesto en pie de guerra! —finalicé mi argumento.

Einaudi y Romero me replicaron que entregarlo en mayo había sido el acuerdo de las partes, que el Parecer era la opinión técnica de un grupo de expertos de varios países garantes, que los expertos no habían consultado con sus Gobiernos antes de emitir sus opiniones técnicas y que me garantizaban que, por lo menos, el Gobierno estadounidense no había sido consultado. Por mi parte les respondí que, aunque a título personal no tenía ninguna razón para desconfiar de su palabra, al Ecuador le resultaba muy difícil creer en esta versión oficial que, aun en el caso de que fuera cierta, incurriría en el gravísimo error de someter un problema político de la más alta complejidad a la opinión técnica de geógrafos y abogados que para emitir su opinión habían ignorado el contexto histórico, cultural y político de la situación entre Ecuador y Perú. Lo que necesitábamos, argumenté, era una solución política comprehensiva y no una opinión "puramente técnica" que todo lo empeora. Sin embargo, ellos subrayaron que el Parecer existía, que era un hecho consumado que no estaba sujeto a revisión y que decía que el Perú tenía derecho soberano sobre el territorio disputado.

—Sí, ¡pero es solo una opinión! —insistí—. Nos han puesto al borde de una guerra por algo que no es más que una opinión, que no es vinculante porque el Perú nunca aceptó que fuese vinculante. El Perú rechazó nuestro pedido de que la decisión de la Comisión fuese vinculante.

—Eso es verdad —dijeron.

Me manifestaron que la mayor preocupación del Gobierno estadounidense era que como el Parecer había sido anunciado antes de la elección en primera vuelta —es decir, que había sido concluido antes de que yo ganara la elección—, temían que yo actuara como un político típico, dijera que los resultados eran inconvenientes para el Ecuador, me escudara en el hecho de que yo no había participado en el proceso de paz y pidiera reiniciar las negociaciones con mi participación.

—En español llamamos a eso "patear el tablero": arrojar las piezas de ajedrez al piso y obligar a que se inicie un nuevo juego, volver a empezar. ¿Están ustedes preocupados de que yo pueda patear el tablero? —pregunté.

—Sí, muy preocupados, señor presidente. Usted puede considerar esa opción —respondió el embajador Einaudi—. Usted puede rechazar lo que han hecho sus predecesores y tratar de arrancar de nuevo. Esa es una movida política recurrente en muchos países. Usted tiene todo el derecho de proceder así, si lo decide. Sin embargo, señor presidente —y se disculpó por ser tan frontal y brusco conmigo, pero dijo que yo le había pedido franqueza—, Ecuador no va a poder contar con nosotros si desea revisar el proceso de conversaciones con Perú.

—¿Qué significa eso, embajador?

—Señor presidente, nosotros trabajamos para nuestro Gobierno. Cuando empezamos, creíamos que este proceso duraría unos pocos meses; sin embargo, nuestras misiones se han prolongado mucho más allá del tiempo previsto. En la misma situación se encuentra la MOMEP[4]. Algunos políticos y sectores de opinión en nuestro país creen que hemos invertido demasiado tiempo, esfuerzos y dinero en este proceso de paz. Últimamente hemos podido sentir un cansancio generalizado, y me temo que los otros garantes pueden estar sintiendo lo mismo. Sobre todo, no estoy seguro de cuál será la reacción peruana. Si un nuevo conflicto empezara, yo tengo la impresión de que mi país preferiría no intervenir.

Con el canciller y la embajadora designada en Washington habíamos escuchado el reporte más franco sobre la posición del Gobierno estadounidense frente al conflicto entre Ecuador y Perú y, para que no quedara ninguna duda, lo escuchamos de parte de las personas más autorizadas para hablar sobre el tema. En el proceso de toma de decisiones que nos esperaba a mí y al equipo de Gobierno, debíamos considerar estos elementos de información real por encima de las docenas de especulaciones vacías y antojadizas que circulaban por todos lados.

Al día siguiente, Tom Pickering, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos de los Estados Unidos, nos recibió en representación de la secretaria de Estado, Madeleine Albright, quien estaba fuera de Washington para esas fechas. Conversamos sobre el valor de las prácticas democráticas, la interpretación de los recientes resultados electorales en Ecuador y las difíciles relaciones futuras con el Congreso electo. Nos manifestó la preocupación del Departamento de Estado frente al peligro de un nuevo conflicto armado con el Perú, pues consideraban que sería un retroceso para toda la región, no solo para ambos países, ya que atentaría contra el proyecto más importante que impulsaba Washington en el continente americano en ese entonces: la creación de una zona de libre comercio que fortalecería la integración económica de todos los países y que constituía una meta que deseaba alcanzar el presidente Clinton en el menor tiempo posible. Pickering indicó que el Gobierno estadounidense ofrecía su ayuda para evitar el escenario terrible —pero a todas luces posible— de una nueva guerra.

Las gestiones de nuestra embajadora designada en los Estados Unidos, Ivonne Baki, que aún no entraba en funciones, lograron que me entrevistara con el presidente Clinton en Washington, a pesar de que todavía no me había posesionado y de que había aún muchos presidentes en ejercicio que venían esperando meses para una audiencia con el mandatario. En la entrevista, el presidente Clinton reveló su lado humanista y su lado práctico en el diálogo que mantuvimos: sus puntos de vista balanceaban asuntos de principios y consideraciones factuales. Subrayó de manera general las virtudes de la cooperación y de la amistad internacionales, y recalcó en especial cuán importante era para todos —incluido Estados Unidos— eliminar el riesgo de una guerra en momentos en que se delineaba la iniciativa de convertir a todo el continente americano en una zona de libre comercio. Ofreció su apoyo personal y el apoyo de su Gobierno en la búsqueda de una solución pacífica y definitiva al conflicto entre Ecuador y Perú.

Por su parte, el expresidente de Colombia César Gaviria, quien para ese entonces era secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), y quien había intervenido desde su anterior cargo de manera activa para obtener el cese de fuego en la guerra de Tiwintza en 1995 —el primer paso en la terminación del conflicto— me reafirmó en la reunión que tuve con él que la organización aspiraba a una solución pacífica del conflicto y que colaboraría para encontrarla. Una atmósfera similar encontramos en Diálogo Interamericano, un centro de pensamiento sobre asuntos internacionales para Estados Unidos, América Latina y el Caribe.

En la tarde tuve la oportunidad de conversar sobre asuntos económicos con el subsecretario del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Larry Summers, y con el primer subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional, Stanley Fischer, porque los titulares de ambas entidades, Robert Rubin y Michel Camdessus[5], no estaban en Washington en ese momento. El subsecretario Summers me dijo que tratara primero los temas económicos del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional, y que luego de llegar a un acuerdo con ellos, podríamos hablar con el Departamento del Tesoro.

En la reunión con el subdirector gerente, Fischer me preguntó por los planes de mi Gobierno para enfrentar los problemas económicos del Ecuador. Le respondí que, aunque estábamos interesados en un programa con el FMI, aún no queríamos tomar una decisión en este sentido.

—Programa sí, pero no todavía —le dije.

Fischer se mostró sorprendido por mi decisión de esperar. Argumentó que durante varios años el FMI no había tenido un programa con el Ecuador y que, dada la grave situación del momento, consideraba que era necesario llegar pronto a un acuerdo de financiación. Le respondí que había venido a visitarlo para confirmarle que esa misma era la disposición del Ecuador, pero que ante el peligro inminente de una nueva guerra con el Perú, el interés ecuatoriano prioritario era mantener a la población unida y a las fuerzas armadas y policiales enfocadas en las tareas de defensa. Le aseguré que los ajustes económicos que usualmente exigía el organismo en sus programas generarían marchas masivas y protestas internas que dividirían, sin lugar a duda, a la población ecuatoriana, y que eran eventos indeseables en un país que se preparaba para una guerra que yo estaba tratando de evitar.

Me dio la impresión de que Fischer comprendía mis dificultades, pero que no estaba en situación de ofrecer ayuda sobre el dilema que yo enfrentaba.

—Usted tiene que gobernar a su país y yo tengo que dirigir a esta institución. Le deseo suerte. Aquí estamos listos para comenzar la discusión de un programa cuando ustedes así lo decidan. Déjeme saber cuando llegue ese momento —me dijo.

Acompañado de Fidel Jaramillo, Álvaro Guerrero e Ivonne Baki me dirigí al Banco Mundial para reunirme con James Wolfensohn, su presidente. Cuando llegué a la sede del organismo, me di cuenta de que me esperaba en la puerta de entrada del edificio.

—Yo también fui a Harvard —me dijo a manera de saludo.

Ya instalados en la sala de sesiones, y después de presentar nuestro plan económico para el Ecuador, le pregunté a Wolfensohn frente a todos los presentes:

—Si usted fuera el nuevo presidente del Ecuador, ¿qué haría primero? ¿Cómo se conduciría usted con las instituciones multilaterales de crédito y qué les diría a los mercados?

A algunos de mis colaboradores no les gustaba que hiciera esta pregunta tan franca y abierta porque creían que su candidez disminuía mi estatus de presidente. A mí me gustaba hacerla porque las respuestas que recibía solían darme información valiosísima que, de lo contrario, mis interlocutores tal vez se guardarían para sí.

—Solo alguien con gran seguridad personal solicita una opinión de un modo tan abierto —dijo, y luego de una breve pausa, continuó—. ¿Qué haría yo? No lo sé. ¿Qué creo que le convendría hacer a usted? Lo primero sería cambiar la imagen externa de su país. La carpeta del Ecuador en el banco está llena de compromisos que no se cumplieron, de pagos que no se hicieron, de plazos que no se respetaron. Lo primero es cambiar esa imagen pronto —afirmó Wolfensohn.

—¿Cómo hacerlo? —le pregunté.

—Venda la nueva realidad actual de su país. Véndase usted, que tiene un buen récord de alcalde, que tiene un posgrado en una importante universidad. Venda los resultados exitosos del municipio de Quito con el Banco Mundial y con el BID. —Miró a Fidel y a Álvaro—. Venda su equipo económico, que es reconocido internacionalmente, venda que tiene una nueva Constitución, venda que tiene un nuevo Congreso. Venda la imagen del nuevo país y véndala en todas partes y de todas las maneras: en foros, en entrevistas, en visitas personales.

El presidente del Banco Mundial tomó dos sorbos de agua.

—Si usted no cambia la imagen de su país en el exterior, todo lo que piensa hacer se le va a complicar —y añadió con un tono casi paternal—: cuando usted haya logrado dar un giro a la imagen del Ecuador, entonces saque a la venta, por ejemplo, la empresa telefónica; no ahora, porque al principio no va a haber muchas propuestas y las que tenga van a ser mínimas.

La reunión terminó con Wolfensohn asegurando que contaríamos con toda la ayuda del banco. Por lo visto, la presidencia arrancaba con excelentes apoyos internacionales que contrastaban con los sombríos augurios internos. “Si existe algo así como el equipo correcto en el momento incorrecto, quizá este sea el caso”, pensé al salir por la puerta principal del Banco Mundial.

La conversación final en Washington la mantuvimos con Enrique Iglesias, presidente del BID y buen amigo, con quien habíamos impulsado proyectos de agua potable y de puesta en valor del Centro Histórico de Quito durante mi periodo como alcalde de la capital. Enrique nos ofreció una cena de despedida, cuyo postre fue un pastel alumbrado por velas: era el 29 de julio de 1998, fecha en que cumplí 49 años.

---

1 En el contrato de prestación el Estado paga una tarifa fija por barril a la compañía privada, independientemente del precio del petróleo. En el contrato de participación se establece que la tarifa sea un porcentaje del precio de venta. En el primer caso, el Estado asume el riesgo en la fluctuación del precio, pero en el segundo el riesgo es compartido con la compañía.

2 Las expresiones “guerra del Cóndor”, “guerra del Cenepa”, “guerra del Alto Cenepa”, “guerra de Tiwintza” y “guerra con el Perú” se usaban indistintamente en el Ecuador para referirse a los conflictos armados en el territorio fronterizo en disputa entre los dos países. De la misma manera, las expresiones “paz del Cóndor”, “paz del Cenepa”, “paz del Alto Cenepa”, “paz de Tiwintza” y “paz con el Perú” se referían a la paz definitiva entre los dos países.

3 Roger D. Fisher era el profesor Samuel Williston de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y fundó el programa de Negociación de la universidad, del cual fue su director. Fisher medió y asesoró a las partes en múltiples conflictos alrededor el mundo y publicó varios libros. El más conocido es *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in* (traducido al español como *¡Sí, de acuerdo!: Cómo negociar sin ceder*), el libro más vendido en el mundo sobre negociación y resolución de conflictos, que escribió con William Ury y Bruce Patton. Tuve el gusto de compartir mucho tiempo con él pues fue mi profesor, mentor y *coach*, dictamos clase juntos y escribí como autor invitado un capítulo en su último libro (coescrito con Daniel Shapiro), titulado *Las emociones en las negociaciones*, publicado en 2005. Poco tiempo después, Harvard candidatizó a Roger al Premio Nobel de Paz.

4 Como se recordará, es la Misión de Observadores Militares creada en el cese de hostilidades de la guerra del Alto Cenepa en 1995.

5 Michel Camdessus fue el séptimo director gerente del Fondo Monetario Internacional. Fue elegido para servir por tres períodos consecutivos de cinco años (1987-2001). Se retiró de sus funciones el 14 de febrero de 2000.

CAPÍTULO IV

La posesión

EL DISCURSO DE LAS SIETE ARMONÍAS[1]

Había ganado la Presidencia de la República del Ecuador con una campaña electoral distinta a las de mis predecesores: “Planea tu navegación primero y luego navega tu plan” fue la frase de mi campaña, con la que resumí la necesidad de mantener la disciplina estratégica y la flexibilidad táctica. Me parece que fue la primera vez que una campaña presidencial utilizó de manera tan pronunciada la medición periódica de la opinión pública para confirmar el acierto de las corazonadas, el tradicional ‘olfato político’ y la experiencia acumulada de los candidatos. A través de grupos de enfoque y de encuestas frecuentes monitoreábamos los cambios de humor y de percepción del fraccionado y diverso electorado ecuatoriano, y basados en esa retroalimentación ajustábamos la compleja estrategia que diseñamos para navegar las corrientes cruzadas de la política nacional[2]. Así como distinta fue la campaña, distinto a los anteriores era el Gobierno que planeaba conducir. Quise iniciarlo con un discurso de posesión moderno, corto, enfocado en una gran metáfora central que se recordara con facilidad y que, como objetivo general, pintara con claridad las líneas maestras de la filosofía y los principios del nuevo Gobierno; un discurso que contrastara con los tradicionales discursos de posesión ecuatorianos, que tendían a ser extensos y llenos de cifras y detalles innecesarios.

Al reflexionar sobre lo monótono y cansino de los discursos de posesión en Ecuador, recordaba que en su posesión ante el Congreso Nacional en agosto de 1996, el presidente Abdalá Bucaram, exasperado por la lectura interminable del texto que le habían preparado ante un Congreso abarrotado donde el sistema de aire acondicionado no lograba mantener la temperatura en niveles confortables, interrumpió de pronto la lectura, expresó su molestia al ver el montón de páginas que aún faltaban por leer, puso a un lado al azar lo que parecían ser decenas de ellas, y continúo leyendo sin detenerse. Quienes lo escuchábamos en el recinto nunca supimos qué parte de su discurso suprimió porque no vimos ningún cambio de ritmo ni notamos ningún salto en los argumentos, pero en el fondo sentimos satisfacción de que así lo hiciera.

Además de su objetivo general, quería que mi discurso tuviera un propósito específico: bajar la tensión en la frontera con el Perú e invitar públicamente al presidente Fujimori a reiniciar los diálogos de paz, lo que esperaba que ayudara a que el país vecino reconsiderara o, por lo menos, pospusiera sus planes de una invasión armada.

El 10 de agosto de 1998, luego de jurar al cargo de presidente de la República del Ecuador en el Congreso Nacional a las 3:46 p. m. ante cerca de mil invitados, empecé mi discurso de posesión citando el libro del Eclesiastés[3]:

—Todo tiene su tiempo, y todo lo que se quiere debajo del cielo, tiene su hora. Hay un momento para nacer y un momento para morir. Un momento para herir y un momento para curar. Un momento para destruir y un momento para construir. Un momento para llorar y un momento para reír. Un momento para abrazarse y un momento para separarse. Un momento para intentar y otro para desistir. Un momento para rasgar y un momento para coser. Un momento para callar y un momento para hablar. Un momento para el amor y un momento para el rencor. Un momento para la guerra y un momento para la paz.

»¿Cuál es este momento para el Ecuador? —pregunté de manera retórica para contestar de inmediato—: este es un momento para nacer, no para morir; un momento para curar, no para herir; un momento para construir, no para destruir; un momento para reír, no para llorar, porque ya hemos llorado bastante; un momento para abrazarse, no para separarse, porque ya hemos estado separados lo suficiente y más de lo suficiente; un momento para intentar, no para desistir; un momento para hablar, no para callar; un momento para el amor, no para el rencor; un momento para la paz —siempre todo momento es bueno para la paz—, no para la guerra, porque nunca hay momento bueno para la guerra.

Luego de declarar que esa era nuestra lectura de la situación actual y que resumía nuestros propósitos gubernamentales, presenté como metáfora central una bella alegoría tomada de la cultura aymara: la alegoría de las siete armonías.

—Una persona centrada, sana y saludable mantiene una relación armónica en siete áreas de su vida:

»La primera es la armonía que va de la cabeza hacia arriba: es la armonía del ser con lo más alto, con Dios, con lo espiritual, con sus valores, sus principios y sus creencias.

»La segunda es la armonía que va de los pies hacia abajo: es la armonía del ser con lo que nos sostiene, nos soporta, nos da raíces; con lo concreto, con lo físico, con lo propio, con la madre tierra, con el trabajo.

»La tercera es la armonía que va desde la persona hacia la derecha: es la armonía del ser con sus

emociones más íntimas, con la familia, con los amigos más cercanos.

»La cuarta es la armonía que va desde la persona hacia la izquierda: es la armonía del ser con la especie humana, con los demás, con los vecinos, los compañeros de trabajo, con la sociedad.

»La quinta es la armonía que va desde la persona hacia el frente: es la armonía del ser con lo ya vivido, con lo que sabe que es cierto, con lo que conoce, con el pasado, porque una persona tiene adelante lo que puede ver, y lo único que puede ver, y no puede cambiar, es su pasado.

»La sexta es la armonía que va desde la persona hacia su espalda: es la armonía del ser con el futuro porque al futuro no lo puede ver, no lo puede conocer, pero lo presiente, lo intuye; siente que pesa sobre sus hombros como si ya fuera, pero como todavía no es, lo puede cambiar mientras lo va creando poco a poco.

»La séptima y última armonía es la que va desde la superficie del ser hacia su centro vital, hacia su parte más honda y verdadera.

»También los países centrados y sanos deben mantener estas siete armonías —dije para vincular la situación del Ecuador y su pueblo con esa alegoría.

»El Ecuador practica la *primera armonía*, la de su cabeza hacia arriba. Vive en armonía con Dios, con sus valores y principios. Somos un pueblo que ama la paz, la libertad, la democracia. Un pueblo que sabe reír, que busca la verdad, que practica la honradez y merece un Gobierno que lo represente en esos empeños. Por eso respetaremos todas las libertades públicas y los derechos humanos. Hablaremos con claridad, actuaremos con transparencia y combatiremos la corrupción. He formado un gabinete compuesto por personas íntegras, conocidas por su preparación y honestidad. Les he dicho que al nombrarlos les delego a cada una de ellas parte de la inmensa responsabilidad que me ha entregado el pueblo ecuatoriano; que eso es un acto de suprema confianza. Les he pedido que no traicionen esa confianza y que nunca me pongan en la situación de escoger entre mi deber de presidente y mi afecto de amigo. Pues si el caso llegare a ocurrir, siempre prevalecerá mi responsabilidad ética y tomaré las decisiones que correspondan al presidente, no al amigo.

»El Ecuador mantiene la *segunda armonía*, desde los pies hacia abajo, con la madre tierra y la naturaleza en general. Gozamos de la más alta luminosidad en el mundo, resultante de la combinación de más días de sol al año y más horas de sol por día. Por lo tanto, impulsaremos el desarrollo de la geotermia y de la energía solar.

»Poseemos una de las diversidades biológicas más grandes del mundo. Para encontrar en Sudamérica la diversidad biológica que existe en la corta extensión que va desde el monte Chimborazo hasta el Río Guayas, sería necesario viajar desde Quito hasta la Patagonia. Vamos a protegerla al igual que los ecosistemas, los microclimas, los suelos y los recursos naturales. Aplicaremos criterios ambientales en todas las políticas públicas y el concepto de desarrollo sustentable nos permitirá prevenir daños antes que remediarlos. Continuaremos la lucha contra la contaminación. Galápagos seguirá siendo uno de los grandes símbolos biológicos en el mundo. Invitamos a la inversión privada para el desarrollo de la infraestructura que genera empleo y divisas a través del turismo que, con todas sus limitaciones actuales, genera más de 300 millones de dólares al año.

»La *tercera armonía* es la que guardamos con la familia. Nuestra familia es el Ecuador entero. Pero es una familia llena de injusticias. El 60% de nuestra gente es pobre y debemos sacarla de la pobreza comenzando hoy. Para conseguirlo, vamos a cambiar la educación, mejorar la salud, incrementar la seguridad ciudadana, y dar vivienda y trabajo.

»Trabajaremos hasta el límite de nuestras posibilidades para mantener la paz interna. Combatiremos por igual a la pobreza, porque es el caldo de cultivo de la violencia social, y a la delincuencia, porque representa la destrucción de valores que todos compartimos como sociedad: la vida, la integridad personal y la propiedad.

»Combatir a la pobreza es el eje del programa social de nuestro Gobierno. Creemos en la doctrina social de la Iglesia, en la opción preferencial por los pobres, en la economía social del mercado y en la Tercera Vía para el desarrollo, que combina disciplina fiscal y activa inversión social para los pobres. Por eso, tendremos educación descentralizada y moderna, salud preventiva con énfasis en la provisión de agua potable, salud hospitalaria, desarrollo de programas sociales de vivienda que contarán con subsidios directos a la población y pondremos énfasis en la creación de empleo.

Propuse una relación respetuosa y fecunda con el Congreso Nacional. Señalé que era la hora de la mano tendida; les ofrecí a los diputados todas las libertades para fiscalizar los actos del Gobierno; pero también les pedí que por favor nos ayudaran a gobernar dictando las leyes que el país necesitaba.

Les pedí reconocer paladinamente que nos necesitábamos los unos a los otros, que cambiáramos los varios lustros de exclusiones mutuas, de negaciones recíprocas, de oposición ciega que nos habían traído a la dramática situación actual.

Les dije que la Administración Pública debía ser una carrera de relevos y no la carrera de obstáculos en la que algunos políticos la habían convertido, y que por eso mi Gobierno iba a escuchar, a pedir consejo y ayuda porque el país necesitaba varios buenos Gobiernos consecutivos; les pedí pensar que a los ciudadanos no nos podía ir bien si al Gobierno le iba mal porque éramos los pasajeros en este avión llamado ‘país’ y nos interesaba el éxito del piloto de ese avión, llamado ‘Gobierno’.

En este punto del discurso cambié el ritmo y la intensidad de mis palabras para referirme a la *cuarta armonía*, la armonía con nuestros vecinos. Afirmé con fuerza que el pueblo ecuatoriano rechazaba la guerra porque creía en la paz. No obstante, a renglón seguido precisé que nuestro rechazo real e

inequívoco a cualquier conflicto armado no debía ser confundido con debilidad o falta de voluntad nacional para defender lo que nos pertenecía.

—Sí, el Ecuador cree en la paz, pero la paz no es un acto: la paz es un proceso que requiere apertura, capacidad de diálogo, mutua comprensión de dificultades y problemas, búsqueda de fórmulas viables que sean reconocidas y aceptadas por los gobernantes y sus pueblos.

Recordé que la paz era un objetivo común en todo el mundo, que tres días antes el presidente Andrés Pastrana había afirmado en su discurso de posesión que "sin paz no hay pan".

Recordé que Simón Bolívar consideraba que el más grande de todos los títulos que recibió en su vida fue el de 'Libertador', y añadí que yo creía que entre los calificativos que podía recibir un gobernante latinoamericano moderno, ninguno era más grande que el de pacificador, que el de constructor del desarrollo.

Declaré que creía en la diplomacia directa, que los cam-bios presidenciales en Bogotá y Quito habrían sido oportunidades brillantes para que el presidente Fujimori y yo nos conociéramos y habláramos, pero que desafortunadamente nuestro encuentro no se había concretado. Pedí entonces que aprovecháramos otras oportunidades que se presentaran en el futuro cercano para buscar propuestas globales y mutuamente aceptables para nuestros países con el invaluable apoyo de los países garantes.

Introduje entonces una apelación personal y directa al presidente peruano:

—Quiero hacer un llamado al presidente Fujimori para que, en un esfuerzo conjunto, responsable y solidario, pensando en el futuro de nuestros pueblos, firmemos la paz.

En ese momento, vi levantarse con espontaneidad a una masa emocionada que aplaudía de pie, de manera larga y sostenida, esa invitación. Quedaba patente que la invitación a la paz provenía no solo del presidente del Ecuador, sino de todo su pueblo.

Luego de ratificar nuestro apoyo a la integración latinoamericana a través de sus múltiples mecanismos, continué con la descripción de las armonías:

—La *quinta armonía* es la armonía con nuestro pasado: que está ahí, no para ser negado, sino para ser integrado, para aprender de él. Hundiendo nuestras raíces en el pasado, que nos da la esencia histórica de lo que somos, miremos de frente la realidad que hemos construido. Han debido pasar más de 50 años para que una persona nacida en una provincia[4] del Ecuador ganara la Presidencia de la República; han debido pasar más de 70 años para que una persona nacida en Loja accediera a la Presidencia.

»La *sexta armonía* es la armonía con el futuro. Gobernar es como conducir un gran vehículo por terrenos peligrosos y desconocidos a gran velocidad y con poca luz. Tenemos que hacerlo mirando más por el parabrisas que nos muestra el futuro que por el retrovisor que refleja nuestro pasado.

»Vamos a sanear la economía y a controlar el déficit fiscal. Seremos disciplinados y coherentes. Nuestro plan de acción buscará la estabilidad macroeconómica, la reforma estructural, el respeto al medio ambiente, la equidad social y el desarrollo sustentable. Todo esto para que nuestra gente pueda vivir mejor.

»Vemos en el futuro a un Ecuador con más reservas petroleras descubiertas a través de la exploración de compañías privadas que alcance a duplicar su exportación a través de la ampliación del actual oleoducto y de la construcción de uno nuevo para crudos pesados. Un Ecuador sin apagones eléctricos y con mayor capacidad de generación hidroeléctrica gracias a los proyectos Mazar, San Francisco, Toachi-Pilatón y Daule-Peripa. Un Ecuador que explota el gas del golfo de Guayaquil y que impulsa el desarrollo de su minería.

»Un Ecuador con su red vial reconstruida después de El Niño y su agricultura otra vez productiva y floreciente, que ofrezca especial protección a los sectores rurales y a las comunidades campesinas e indígenas.

»Veo en el futuro un Ecuador con servicio telefónico moderno y eficiente, con una Policía Nacional fortalecida con equipos, capacitación y recursos, y una justicia independiente gracias a un poder Judicial fortalecido.

»Soy un municipalista: una persona que cree que los problemas deberán ser resueltos por las instancias administrativas públicas más cercanas a la población. Por eso veo en el futuro un Ecuador descentralizado en el que los gobiernos locales, las alcaldías y las prefecturas tengan más presupuestos y competencias.

»Creemos que el mercado es el mejor asignador de recursos y el mejor regulador de los precios y la competencia. Creemos en "la mano invisible del mercado", la famosa frase de la teoría liberal, pero también creemos en el papel subsidiario del Estado. El mercado debería tener el papel central en la economía, pero también sabemos que no es un regulador perfecto y que si lo dejamos actuar por sí solo y a sus anchas produce distorsiones económicas e inequidades sociales que deben ser corregidas por el Plan de Protección Social del Gobierno. Por eso utilizaremos las dos manos: dejaremos actuar a "la mano invisible del mercado" y también utilizaremos "la mano visible del Gobierno", necesaria para corregir las distorsiones e irregularidades.

»La *séptima armonía* es la armonía con nuestro centro, con nuestra razón de ser, con nuestra realidad más íntima, con nuestra diversa identidad cultural. Respetaremos nuestra riqueza étnica y promoveremos el derecho de las minorías y de los sectores más vulnerables de la población. Apoyaremos las reivindicaciones de género y toda suerte de participación social y comunitaria, y

apoyaremos frontalmente a la cultura, que es la forma de vivir y de expresarse de nuestro pueblo.

»La mayoría de los problemas que el Ecuador debe resolver no son problemas de su Gobierno, sino de todo el país, y es ineludible que todo el país participe en sus soluciones. Por eso, para nosotros gobernar es comunicar. Hablaremos siempre con la verdad e informaremos de manera franca y frecuente las situaciones que vivimos para que nuestra gente se entere de ellas y contribuya con sus soluciones.

»Hoy asumo la Presidencia en un país que ha sido golpeado por todos los desastres: el de El Niño y el de los adultos, el de la descomposición interna y el de la crisis internacional, el de la falta de fe y el de la corrupción rampante.

»Yo no he sido elegido presidente por el pueblo ecuatoriano para ver la disolución del Ecuador, he sido elegido para evitar que este país acabe de hundirse. Por esa razón, hoy no basta con cambiar un presidente: hay que cambiar una dirección y un destino con claridad, rapidez y valentía.

»Al empezar esta dura responsabilidad quiero agradecer a mi familia, que ha pasado alegrías, dolores, ansiedades y miedos por su solidaridad ejemplar. A mi hija, Paola, y a mi madre, a mis hermanos, a mis familiares más cercanos, verdaderos pilares de mi vida, y ahora mucho más fortalecidos por su fe en Dios, en Ecuador y en todos ustedes.

»Quiero agradecer a mis amigos y colaboradores, a todos quienes participaron con trabajo y empujaron esta campaña electoral que realmente hoy termina.

»Esta mañana, en la Plaza de San Francisco de Quito, celebramos la toma de posesión reunidos con representantes de los diversos sectores que conforman la nacionalidad ecuatoriana. Cada uno de ellos habló del Ecuador en que creía, de las cosas a las que aspiraba y de los compromisos que adquiría. Al empezar escuchamos a Jorge Enrique Adoum[5], uno de los más grandes poetas nuestros, leer el poema *Creo* que escribió para esta ocasión, que en una parte dice:

> Creo en un país que sea cuna, hogar y escuela en cuyo pizarrón queden inscritos para siempre nuestro derecho a la vida, adquirido por el solo hecho de haber nacido, y los demás derechos que nos atribuye la ley por haber nacido aquí y no en otro sitio.
>
> Creo en un país independiente y soberano, capaz de trazar libremente, en la mano abierta de la patria, la línea sin interrupción ni final de su destino.
>
> Creo en un país que ama la paz, la busca y la defiende porque sabe que, victorioso o vencido, en la guerra es siempre el pueblo que llora sus muertos y paga la factura de las armas y el destrozo.
>
> Creo en un país de fronteras definidas, para saber dónde queda realmente la puerta de calle y donde la puerta del vecino del frente, para llamar a ambas, abrirlas de par en par y que entre por fin la luz de un nuevo día.
>
> Creo en un país donde la armonía de palabras, sonidos, cuerpos, formas y colores sea el milagro repetido cada día por todos y entregado a manos llenas, como lluvia, como sueños, como panes.
>
> Creo en un país esplendoroso por la multiplicidad de su población y de su geografía, donde cada persona, familia, comunidad, aldea, ciudad o provincia tenga el orgullo de haber formado, con su diversidad y diferencia, la patria única que les debe mucho, la patria grande a la que le debe tanto.
>
> Creo que ese país es este.
>
> Creo en este país.

»Para concluir, quisiera repetir la invocación que me ha acompañado durante tantos años y que siempre digo cuando asumo una nueva responsabilidad: “Dios mío: dame la serenidad suficiente para aceptar las cosas que no puedo cambiar, la voluntad suficiente y necesaria para cambiar las que sí puedo, y dame tu luz para que comprenda la diferencia”[6].

“Coraje es la obediencia al sereno juicio”

Cuando nos acomodamos en el asiento trasero de la limosina para recorrer la corta distancia que separa el Congreso Nacional del Palacio de Carondelet, mi hija, Paola, quien desempeñaría el cargo de primera dama de la Nación, me dijo que le había encantado el discurso, sobre todo la oración final.

—“Dame la serenidad suficiente para aceptar las cosas que no puedo cambiar y dame el coraje necesario para cambiar las que sí puedo. Dame el coraje para cambiar las que sí puedo…” —dijo para sí misma y luego se volteó hacia mí—: ¿Cómo definirías tú la valentía o el coraje?

—Con una definición prestada —bromeé, y luego de una breve pausa, añadí—: Te voy a contar una historia que leí en *Selecciones*[7] cuando tenía más o menos tu edad.

»¿Qué es el coraje?”, le preguntó Sócrates, que era cultivador de la disciplina mental, a un general espartano, que era cultivador de la disciplina física. El filósofo ateniense había descubierto que la mejor forma de enseñar era haciendo preguntas que generaran dudas en la mente de quien responde. Solo cuando la mente humana vacila al ofrecer una respuesta se abre en ella un pequeño espacio por donde puede entrar un conocimiento nuevo.

»“Coraje es marchar siempre adelante y nunca retroceder”, le respondió con firmeza el espartano.

»“Comprendo”, dijo Sócrates. “Ahora supongamos que usted entró con su tropa en un desfiladero y descubrió que están en un callejón sin salida y que han sido emboscados; se encuentran rodeados por una fuerza superior que los va a despedazar. ¿Qué haría usted en esas circunstancias?”

»“En ese caso, ordenaría la retirada porque la primera obligación de un comandante es proteger la vida de sus hombres”, afirmó sin ninguna duda el general.

»"Entonces", miró Sócrates al general, dando la impresión de que dudaba, "¿estaría cometiendo usted un acto de cobardía al ordenar la retirada? ¿Estaría demostrando falta de coraje para poder cumplir con su obligación superior de comandante?". El general enrojeció de la furia al oír la provocadora pregunta.

»"Yo no soy un cobarde", masculló con voz sorda el general y pareció a punto de abalanzarse sobre Sócrates. Este logró calmarlo a tiempo y le dijo: "No creo que retirarse demuestre falta de coraje, porque 'el coraje es la obediencia al sereno juicio'".

Paola me había estado escuchando sin parpadear.

—Así es —dijo. Reflexionó un momento y luego continuó—: El sereno juicio no es suficiente. Solo sirve para encontrar lo que estamos moralmente obligados a hacer, nada más. Es actuar en obediencia al sereno juicio lo que constituye un acto de coraje. El problema es que lo que estamos moralmente obligados a hacer puede tener costos personales, familiares y sociales muy altos.

—De acuerdo, Pao. El coraje consiste en reunir el valor para cumplir con nuestra obligación moral, aun a sabiendas de los costos que tendremos que pagar. Estoy convencido de que de eso se tratará el ejercicio de esta Presidencia —le dije a mi hija con ternura. Un instante después me abrieron la puerta del vehículo, que se había detenido frente al Palacio de Carondelet.

Las reacciones peruanas a mi mano tendida

Luego de bajarnos de la limosina, saludamos con la mano a las personas que lanzaban vivas desde la Plaza Grande; entramos al Palacio y nos dirigimos al Salón Amarillo para posesionar al gabinete. Entonces, le pregunté al canciller Ayala cuál había sido la reacción del Gobierno peruano a mi invitación a reanudar los diálogos de paz.

—No contestó el presidente sino el canciller Ferrero —me dijo—. Permíteme que no repita sus palabras porque no quiero arruinarte tu primera hora como presidente.

La Cancillería ecuatoriana emitió un comunicado de inmediato señalando que las declaraciones del canciller Ferrero no favorecían el proceso de conversaciones entre los países.

Para nosotros en el Ecuador era desconocido que existía una división de opiniones en el seno del Gobierno peruano y que el presidente Fujimori esperaba expectante que yo abriera una puerta a la "paz negociada" en lugar de proceder a la "paz armada" —es decir, la conseguida luego de una victoria militar— que planteaban algunos miembros de su gabinete, encabezados por el canciller Eduardo Ferrero.

En el documental *La guerra por la paz*[8], cuya realización dirigió personalmente el presidente Fujimori hasta en sus más pequeños detalles, el primer mandatario peruano dice:

> Uno de los compromisos que asume el Perú es que no va a mover absolutamente nada. Esperamos con paciencia que el presidente Mahuad asuma el mando el día 10. Total calma, a pesar de que hay infiltradas tropas ecuatorianas en esta zona. Pero queremos suscribir un acuerdo razonable para evitar conflictos, después de la asunción del presidente Mahuad.

Luego, el locutor del documental dice lo siguiente:

> Faltaban muy pocos días para la transmisión de mando en el Ecuador, y para los peruanos, Jamil Mahuad constituía un verdadero enigma. Cuando ya todas las puertas de la paz parecían cerradas, cuando las poblaciones de frontera de Perú y Ecuador se preparaban para la catástrofe que había de ser aquella guerra que, todo indicaba, nadie sería capaz de detener, una frase, tan solo una frase pronunciada en televisión por un hombre al que los peruanos no conocíamos, resucitó la esperanza y encendió una definitiva luz en un panorama que se avizoraba oscuro y siniestro: 'Quiero hacer un llamado al presidente Fujimori para que en un esfuerzo conjunto, responsable y solidario, pensando en el futuro de nuestros pueblos, firmemos la paz'.

El locutor termina con estas palabras: "¡El histórico llamado de paz del presidente Mahuad cuando asumía el mando en Ecuador aquel agosto de 1998 logró lo imposible!".

En su libro *Testigo presencial*[9], el excanciller peruano Fernando de Trazegnies comenta mi discurso de posesión:

> Con una elegancia y una convicción que afloraba a lo largo del texto, el presidente Mahuad habla de la paz como un bien necesario que los dos países deben buscar (...). En realidad, fue un discurso hermoso que traducía una definida voluntad pacifista y una transparencia total respecto de las relaciones con el Perú (...), era indudablemente una extraordinaria pieza de oratoria y una confesión personal de fe en la paz.

---

1 Las siete alocuciones más importantes de mi presidencia pasaron a ser conocidas por el tema central al que se refirieron: el discurso de la toma de posesión se conoce como el "Discurso de las armonías"; la cadena nacional para anunciar el Bono Solidario se conoce como el "Discurso del Bono"; el discurso que pronuncié en Brasilia tras la firma del Acuerdo de Paz con el Perú se conoce como el "Discurso de la Paz" o el "Discurso de la cantimplora"; la cadena nacional en la que anuncié el congelamiento de depósitos, el incremento de los combustibles y la realización de auditorías internacionales a todo el sistema financiero se conoce como la "Cadena del congelamiento"; la cadena

nacional en la que anuncié la dolarización se conoce como el “Anuncio de la dolarización”; el Informe sobre el Estado de la Nación que presenté ante el Congreso el 11 de enero de 2000 se conoce como el “Mensaje ‘Tú tienes derecho a soñar’”; y el corto mensaje de despedida que dirigí el 22 de enero de 2000 se conoce como el “Mensaje de despedida” o por la frase más impactante del mismo: “Un presidente derrocado está derrocado. Un presidente derrocado no renuncia: está derrocado”.

2 En la introducción de esta crónica presenté algunas características básicas de la elección de 1998. Abordaré el tema a profundidad en un libro de memorias que estoy preparando.

3 Fue una grata sorpresa escuchar que el presidente electo de los Estados Unidos, Joe Biden, el 7 de noviembre de 2020, en el discurso de la victoria que pronunció en Wilmington (Delaware) —luego de que, junto con la vicepresidenta electa Kamala Harris, fueran declarados el binomio triunfador de la elección—, se refiriera a la misma parte del Eclesiastés que cité yo 22 años antes con el propósito de llamar a la reunificación del pueblo estadounidense. Dijo el presidente Biden: “La Biblia nos dice que todo tiene su tiempo, un tiempo de construir, un tiempo de cosechar y un tiempo de sembrar y un tiempo de sanar. Este es el tiempo de sanar en los Estados Unidos de América”. Ver: “Campaign 2020: Joe Biden and Kamala Harris Victory Speeches” (2020, 7 de noviembre). *C-Span*. Disponible en http://bit.ly/2WOr5Kp.

4 Con ‘provincia’ me referí a una ciudad pequeña del Ecuador como Loja, que es la ciudad donde nací.

5 Jorge Enrique Adoum (1926-2009) fue un poeta, novelista y ensayista ecuatoriano. Su obra fue reconocida con el Premio Casa de las Américas (1960), el Premio Xavier Villaurrutia (1976) y el Premio Nacional de Cultura Eugenio Espejo (1989).

6 Para acceder al discurso de posesión completo, el lector puede dirigirse a la última página del libro, donde hay una lista de códigos QR que dan acceso a este y otros videos (N. del E.).

7 Se refiere a *Selecciones del Reader´s Digest*, una revista mensual de temas varios que apareció por primera vez en Cuba en 1940 —la versión original en inglés había aparecido en 1922— y que fue muy popular en América Latina en la segunda mitad del siglo XX (N. del E.).

8 Mayta, G. (2008, 26 de diciembre). Alberto Fujimori: Guerra por la paz 6/11 [video]. *YouTube*. Disponible en https://bit.ly/2L3DM19. La cita va del minuto 2:36 al minuto 8:05.

9 De Trazegnies, F. (2013). *Testigo presencial*. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

CAPÍTULO V

Arranco las negociaciones de la paz y de la economía

TRES ÁRBOLES DISTINTOS PERO UN SOLO BOSQUE REAL

Como lo referí antes, fue precisamente el riesgo inminente de la guerra con el Perú el que me llevó en julio de 1998 —ya elegido presidente, pero aún no posesionado— a manifestarle a la segunda cabeza del Fondo Monetario Internacional, Stanley Fischer, en una reunión corta, respetuosa y distendida, que el Ecuador necesitaba un programa con el FMI lo más pronto posible con esta frase: "Programa sí, pero no todavía".

En nuestra reunión en Washington le argumenté que reducir y focalizar los subsidios al gas doméstico, la gasolina y el diésel, y revisar las tarifas eléctricas y telefónicas eran puntos de mi plan de gobierno, pero que estaba seguro de que provocarían marchas, protestas y paralizaciones en el país, para lo cual tendría que acudir a la fuerza policial, y tal vez hasta a la militar, para controlar el conflicto interno, lo que distraería a estas de su concentración en la defensa de las fronteras y la protección de la población civil en un momento en el que la guerra con el Perú era casi segura. Por estas razones, le argumenté, tomaría la decisión de acceder al programa cuando llegara el momento oportuno y que lo haría con la creación simultánea de la red de protección social que teníamos diseñada para proteger a los más pobres de los impactos económicos de los ajustes que el Gobierno realizaría.

Casi dos años después de esta reunión, en una conferencia pronunciada el 19 de mayo de 2000[1], Stanley Fischer narró la perspectiva que tuvo el FMI sobre el proceso de negociaciones con el Ecuador al empezar mi Gobierno. Tras un breve y crítico resumen de las incoherentes y volátiles decisiones económicas y políticas adoptadas por los gobiernos anteriores a mi presidencia, dijo lo siguiente: "Cuando Jamil Mahuad fue elegido presidente en julio de 1998, pareció por un momento que las cosas podían cambiar. El señor Mahuad, un hombre con inteligencia, encanto e integridad, había establecido su reputación de reformista durante dos períodos como alcalde de Quito".

Nuestra decisión de tomar el programa del FMI parecía explicarse por sí misma. No obstante, quienes para el momento de mi reunión con Fischer tenían dentro y fuera del país una perspectiva lineal y no sistémica de los problemas del país veían lo que yo consideraba tres 'plantas' distintas y aisladas: el *árbol de la economía*, el *árbol de la defensa nacional* y el *árbol de la angustia social*. El problema radicaba en que ellos no los veían como un bosque donde se tejía una compleja red de relaciones. A partir de esa visión limitada, parcial y episódica de la realidad ecuatoriana, dichas personas construían un falso dilema por resolver porque presentaban una serie de opciones excluyentes como soluciones —preguntándose si el ajuste fiscal, la guerra o el incremento de la protección social debía ir primero— a lo que constituía una sola realidad: evitar la guerra primero e, idealmente, firmar la paz después. Una vez que esa espantosa amenaza hubiese sido controlada o, por lo menos, postergada, podríamos tomar decisiones de ajuste económico y de protección social.

LA AMARGA ECUACIÓN INFLACIONARIA: GASTOS CRECIENTES – INGRESOS INSUFICIENTES = DÉFICIT, INFLACIÓN Y DEVALUACIÓN

En nuestra campaña electoral a la Presidencia, mi equipo y yo promovimos el diálogo como mecanismo operativo para avanzar en nuestro segundo objetivo estratégico —la reconstrucción del entramado económico-social del país—, mientras continua-ban los diálogos de paz y la reconstrucción de la Costa devastada por El Niño. En numerosos encuentros de diversos sectores de la sociedad civil en todo el país buscábamos consensos en temas económicos, sociales, políticos e internacionales. No pretendíamos la unanimidad, pues sabíamos que era imposible, pero sí aspirábamos a lograr una mayoría que compartiese los elementos básicos de un análisis objetivo de la realidad del Ecuador, asentado en hechos reales y no basado en mitos, falsedades o ideologías.

Creíamos que si los líderes más importantes del país formulaban un diagnóstico compartido del problema, podríamos esperar, una vez en el Gobierno, que actuaran en consonancia con las fórmulas de solución al mismo y aceptaran trabajar en un conjunto de políticas públicas establecidas en una hoja de ruta práctica y posible. La combinación de este entendimiento compartido y del compromiso personal de los líderes políticos y sociales responsables —aunque estos discreparan en varios puntos del diagnóstico— resultaba clave para que la situación cambiara y empezáramos a movernos con esperanza hacia una salida consensuada. Era en el Congreso Nacional donde se reflejaría el resultado de las conversaciones a nivel nacional. El Congreso debía adoptar de manera ágil un conjunto de decisiones valientes que privilegiaran lo necesario sobre lo popular. Si no lo hacía, este órgano se convertiría en el mayor obstáculo para una salida ordenada, eficiente y efectiva de la crisis.

El presupuesto nacional, que registraba un déficit del 6,9% del PIB para agosto de 1998, constituía el termómetro más apropiado para medir las causas de la pesadilla económico-social que vivíamos para ese entonces. Resolver el déficit fiscal nos obligaba a trabajar en los dos lados de la ecuación: incrementar los ingresos y cortar los gastos. Por el lado de los ingresos, era esencial actuar porque la gran fuente de recursos tributarios, el impuesto al valor agregado (IVA) era uno de los más bajos de América en 1998 (10%). El impuesto, que era el más productivo para el fisco, no se aplicaba a los alimentos ni a las medicinas, decisión que protegía la difícil situación económica de los más vulnerables.

La solución, entonces, era subir la tasa para aumentar los ingresos. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución, solo el Congreso podía subir impuestos, y este siempre se negaba a hacerlo. Incrementar el IVA y reformar el impuesto a la renta, así como suprimir exoneraciones, exenciones y deducciones exageradas a ciertas actividades de la economía, era siempre un tema impopular en el órgano legislativo. Con excepción de los legisladores de la Democracia Popular, que con gran sentido de patria estaban generalmente dispuestos a apoyar las propuestas de reforma tributaria presentadas a lo largo de los años por los representantes del poder Ejecutivo, casi todos los bloques políticos actuaban siempre de manera populista y se oponían a los incrementos de impuestos y a la eliminación de exenciones con las más variadas razones o pretextos. La Constitución no permitía que el Ejecutivo creara o modificara tributos, pues este solo podía cambiar el sistema arancelario y recaudar mejor el conjunto de impuestos vigentes, que estaba compuesto principalmente por el impuesto a la renta, el IVA y el impuesto a los consumos especiales (ICE)[2].

Desde el principio nuestro Gobierno hizo varios aportes en la gestión tributaria al simplificar los trámites de pago. Así mismo, encargamos la dirección del Servicio de Rentas Internas (SRI) —la autoridad encargada del cobro de impuestos en el país— a Elsa de Mena, una funcionaria enérgica, capaz y honesta. La conocí durante mi gestión como alcalde de la capital, cuando ella se desempeñaba como directora financiera de la Empresa de Agua Potable de Quito. La designé en mi Gobierno con el encargo de que condujera una reestructuración profesional y profunda del SRI, y le garanticé todo el apoyo político, administrativo y técnico del Gobierno. Su trabajo fue tan eficiente que un año más tarde, a diciembre de 1999, el SRI había recaudado el doble de impuestos que a diciembre de 1998.

De esta forma, empezamos nuestro Gobierno el 10 de agosto de 1998 con el convencimiento de que la comprensión del problema y el compromiso de todos en su solución serían claves para cambiar el rumbo del país. Nunca imaginamos que el aumento de impuestos —un asunto de por sí espinoso—, que buscaba reducir el déficit, frenar la devaluación y calmar los mercados, llevara a una oposición tan enconada en el Congreso (como se verá más adelante), y en el que siempre fue necesario hacer concesiones, no siempre a favor de nuestro plan social y económico de gobierno. Tan pronto como empezamos en agosto —mes que no nos dio respiro alguno—, nos encontramos rodeados de noticias negativas. En este contexto, los fondos que conseguimos de los organismos multilaterales para iniciar la reconstrucción inmediata de la Costa tras la devastación de El Niño fueron, por lo menos, una nota positiva.

De los tambores de guerra a las campanas de paz en Asunción del Paraguay

Lo que el canciller peruano Eduardo Ferrero había respondido el 10 de agosto, lleno de ironía, a mi invitación a continuar las negociaciones de paz —y cuyas palabras el canciller Ayala me pidió autorización para no repetírmelas durante la primera hora de mi gobierno— era que como el presidente del Ecuador era joven, seguramente no sabía que ya no había nada que negociar porque todo se había negociado y firmado en Río de Janeiro en 1942.

Pero en el Ecuador no sabíamos que, en contraste con la reacción del canciller Ferrero, mi invitación al diálogo había calado muy hondo en los oídos del presidente Fujimori, quien ya había ordenado paralizar cualquier intervención militar hasta que yo tomara posesión y que seguía con expectativa todo lo que yo dijera o hiciera desde el día de mi elección. Él lo explicó tiempo después con sus propias palabras:

> En solo unos días, Jamil Mahuad asumiría el mando en Ecuador, y sin conocerlo todavía, algo me decía que este quinto presidente con el que negociaría sería con el que finalmente podríamos llegar a un acuerdo definitivo. La orden fue estricta: no tomaríamos ninguna medida de fuerza hasta que no asuma el mando (…). El 10 de agosto, Mahuad asumió el mando en Ecuador y desde el Congreso ecuatoriano, frente a todos los presidentes presentes, me hizo un llamado para buscar juntos el camino definitivo hacia la paz. Respiré tranquilo. No me había equivocado[3].

Es un hecho que las instrucciones tajantes y precisas del presidente Fujimori en los campos diplomático y militar fueron las que frenaron los ataques armados que, de haberse dado, seguramente habrían impedido la firma de una paz definitiva; quien sabe si tal vez hasta el día de hoy.

El 14 de agosto en la tarde me llamó el presidente Cardoso. Me dijo que el presidente Fujimori venía a Brasilia y que irían juntos a la posesión del presidente de Paraguay, Raúl Cubas, en Asunción, el día siguiente; me sugirió que yo también asis-tiera a la posesión para que me encontrara con el presidente Fujimori. Le solicité entonces que los países garantes nos extendieran a los dos presidentes una invitación formal a dialogar para estar seguro de que el diálogo se produciría y de que el presidente Fujimori no cambiaría de opinión.

El primer encuentro con Fujimori tuvo lugar el 15 de agosto hacia el final de la mañana en la *suite* donde se hospedaba el presidente Carlos Menem. Los primeros cinco minutos de ese encuentro a puerta cerrada marcaron el futuro de nuestras conversaciones. Asistí al diálogo con el recuerdo de la máxima ignaciana: “Sé fuerte en el obrar, pero suave en el pro-ceder”. O dicho en las palabras de Roger Fisher: “Separa a la persona del problema. Sé amable con la persona, pero firme en los asuntos de fondo”. En nuestra reunión el presidente Fujimori tuvo una actitud cortés, a ratos amable, siempre respetuosa. Me pareció que estaba convencido de que era posible llegar a una solución pacífica.

Le dije que las encuestas reflejaban que los ecuatorianos querían la paz —y mientras más rápido, mejor—, pero que no querían perder Tiwintza ni perder acceso soberano al Amazonas. También le aseguré que las promesas económicas de la paz —el “dividendo de la paz”, como se le llamaba en el Gobierno y los medios ecuatorianos— eran excelentes y pronosticaban un crecimiento exponencial de la infraestructura física y del comercio exterior bilaterales. Ante esto, el presidente Fujimori me dijo que cuando él había ganado la Presidencia del Perú se había fijado tres objetivos: eliminar la hiperinflación, derrotar a la guerrilla de Sendero Luminoso y conseguir la paz con Ecuador. De los tres, ya había cumplido los dos primeros y solo restaba el tercero. Afirmó que la fase de negociaciones, acordada por ambas partes, había concluido con el Parecer de los países garantes, que establecía que el Perú tenía la razón jurídica, lo que ratificó a su país el derecho soberano sobre los terrenos disputados. Afirmó que con ese pronunciamiento la fase técnica había concluido y que ahora solo correspondía poner los hitos en la cordillera del Cóndor para concluir la división limítrofe entre los dos países.

Le respondí que el Parecer era solo una opinión porque Perú no había aceptado que fuese un dictamen obligatorio para ambos países, que la naturaleza del problema que enfrentábamos, además de técnica y jurídica, era política, y que el Ecuador no podía aceptar como solución una fórmula que le daba el ciento por ciento de la razón al Perú. Lo invité entonces a imaginar un arreglo que fuera aceptable para ambos países, y que considerara diferentes opciones como canje de territorios o un parque binacional. Me contestó que esos ajustes territoriales estaban previstos en el Protocolo de Río de Janeiro y que podrían analizarse, pero que deberíamos mantener una lógica de continuidad en los límites.

Como lo había esperado, la conversación empezó tensa, pero fue relajándose con el pasar del tiempo. Nos turnábamos para hablar, escuchábamos con atención y no nos interrumpíamos. La única ocasión en que me cortó la palabra ocurrió cuando le dije que si hubiese venido a Bogotá o a Quito este diálogo habría empezado allí. “Tuve que quedarme para controlar la situación y asegurarme de que no habría guerra”, aclaró. Como era importante apaciguar los rumores de guerra, le propuse terminar nuestra reunión con una rueda de prensa conjunta en vez de las acostumbradas ruedas de prensa por separado que se ofrecían al concluir los encuentros binacionales. Le sugerí que él abriera la rueda y aceptó de inmediato.

—Entonces, la próxima vez la abro yo —le dije.

—Por supuesto —me contestó.

Las esperanzas de la paz renacieron en la gente cuando vieron en Asunción, el 15 de agosto, la imagen de dos presidentes distendidos, sonrientes, que calificaban a la reunión de exitosa y se comprometían a reunirse pronto para explorar una solución definitiva. Los analistas consideraron que nuestro encuentro tenía una calidad y una hondura diferentes y registraron que habíamos inaugurado la “diplomacia presidencial”. Ambos sabíamos que en los próximos días necesitábamos cambiar la percepción de que la guerra era inminente y sustituir los largos meses de noticias negativas que presagiaban un conflicto armado inevitable con una cascada de noticias que, sin ocultar la difícil situación que vivíamos, destacaran también cómo la esperanza había renacido a partir de nuestro encuentro en Asunción. Necesitábamos demostrar con acciones que la distensión avanzaba y que estábamos poniendo las bases para una solución definitiva. Nos concentramos en conseguir tres objetivos concretos y de corto plazo: el retiro de las tropas para crear una zona desmilitarizada, el desminado de la zona y el seguimiento de los diálogos de paz en búsqueda de una solución política definitiva.

La reacción de la prensa ecuatoriana a nuestro encuentro fue muy positiva. Durante las siguientes tres semanas esta informó de las reacciones optimistas de varios sectores frente al anuncio de las conversaciones entre los dos países. Sobre el retiro de las tropas, la prensa publicó titulares como los siguientes:

- “Jorge Brito, coordinador de la MOMEP: el retiro de tropas empieza mañana”.
- “MOMEP sobrevolará la zona para la separación de las tropas”.
- “Se da inicio a la separación de tropas”.
- “General Calle: A fines de este mes culminará la separación de fuerzas”.
- “En 8 días termina separación de tropas”.
- “394 soldados retirados”.

Sobre el desminado de la zona, hubo titulares como los siguientes:

- “ALDHU [Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos] pide desactivar más de 150.000 minas”.

- “Francia dispuesta a desactivar las minas”.
- “Ministro de Defensa Gallardo entrega croquis de áreas minadas y pide retiro igualitario de tropas”.
- “Cruz Roja Internacional pide no uso de minas antipersonales”.
- “Cruz Roja y Naciones Unidas proporcionan ayuda psicológica a los afectados por las minas”.

Y sobre los diálogos de paz:

- “Se reanudarán los diálogos; Iglesia pide negociaciones hasta paz definitiva”.
- “Perú al fin habla de sesiones mutuas; Fujimori delineó posibles acuerdos: muelles, depósitos aduaneros”.
- “Garantes, pendientes del proceso”.
- “Garantes recuerdan creación de parque binacional”.
- “Embajador Leslie Alexander, de acuerdo con negociaciones y espera sean satisfactorias”.
- “Canciller Ayala: Se puede crear parque binacional”.
- “Perú, listo a reanudar conversaciones luego del retiro de tropas”.
- “Perú: se impone salida diplomática”.

Si bien en mis alocuciones y declaraciones a medios reforcé lo positivo de las conversaciones, mantuve con el canciller Ayala y el ministro Gallardo las dosis de realismo y de cautela necesarias sobre el resultado de un proceso promisorio, pero arriesgado e incierto en el momento. Inicié una serie de reuniones con varios sectores del país en las que informaba sobre la conversación con el presidente Fujimori y donde contestaba preguntas, rebajaba expectativas, desarmaba teorías de la conspiración, desarticulaba mitos, recogía opiniones y pedía sugerencias. Algunas de las frases que pronuncié con frecuencia fueron las siguientes: “No hemos establecido plazos definitivos porque nos pondríamos una innecesaria camisa de fuerza”; “La opción técnica en el proceso de paz se agotó”; “Garantizo la participación ciudadana en la elaboración de la contrapropuesta a través de agrupaciones de la sociedad civil”; y “La paz pasa por la unidad de la nación”.

Mientras que el ministro Gallardo expresaba la opinión de las Fuerzas Armadas y calificaba de “excelente” la diplomacia directa entre los mandatarios que nos traería “buenos resultados”, el canciller Ayala informaba al Congreso de los avances en dos sesiones reservadas. A pesar de nuestra cautela en la comunicación, yo también le presentaba al Congreso un horizonte esperanzador e insistía en la importancia de actuar con rapidez. Los medios imprimieron titulares como “La paz se firmaría en octubre”, “La paz se firmaría antes de cuatro meses” y “Congreso y Moeller[4] [presidente del Congreso] coinciden con el presidente”. Era evidente que la corriente de opinión favorable hacia la paz definitiva estaba creciendo.

La prensa también reflejaba las opiniones escépticas de analistas militares que miraban con recelo que no hubiese un plazo definitivo para el fin de las conversaciones, así como las de un grupo de diputados ecuatorianos que demandaban oportuna y completa información de lo que ocurría. En un ejemplo de las valiosas reflexiones y análisis de la prensa, esta informaba, por ejemplo, que la instalación de minas antipersonales era barata (USD 2,03 por unidad) mientras que la retirada era costosa (USD 1.500 por unidad). En el Perú, los partidarios de una posición belicista estaban liderados, en el campo militar, por el comandante general del Ejército, el general Nicola Di Bari Hermoza Ríos, y en el campo diplomático, por el canciller Eduardo Ferrero.

Cinco días después de nuestra reunión en Asunción, el 20 de agosto de 1998, el presidente Fujimori sustituyó sorpresivamente al comandante general del Ejército. Las razones que dio para la decisión fueron su “posición belicista en el conflicto” y la insistencia de la MOMEP en que fuera removido. Mientras tanto, el canciller Ferrero reiteraba la soberanía del Perú sobre el territorio disputado, al declarar que no había plazo para que continuaran las conversaciones entre los dos presidentes, que el límite geográfico entre los dos países era la cumbre de la cordillera del Cóndor y que tenía la esperanza de que Ecuador ratificara el tratado antiminas de Ottawa[5]. El último domingo de agosto, mientras el Ecuador centraba su atención en las conversaciones de paz, el país vecino abrió el camino para la reelección de Fujimori con la votación de un referendo.

En Ecuador, mientras tanto, estaban apareciendo señales de la fragilidad del sistema financiero. Antes de que el Congreso eligiera al superintendente de Bancos y Seguros cayó el Banco de Préstamos, entidad privada de tamaño mediano. La difícil situación que estaba atravesando la entidad abrió el debate sobre si este cierre reflejaba la mala posición de un banco específico o si era, en cambio, una señal de la fragilidad del sistema financiero ecuatoriano. En el campo de la deuda externa, hicimos un esfuerzo gigantesco para pagar en agosto los vencimientos de los bonos Brady, a pesar de que el Gobierno saliente no había hecho las provisiones de fondos necesarias y llegamos a la fecha del vencimiento sin ningún dinero reservado para cubrirlos. Esta angustiante situación nos recordaba la noticia de unos días antes sobre la crisis económica en Rusia, pues el 17 de agosto anterior —apenas una semana después de mi posesión— ese país había declarado la moratoria de sus deudas interna y externa, lo que produjo una macrodevaluación de su moneda, el rublo, evento que desató una reacción en cadena en los mercados financieros a nivel mundial.

Conversaciones de paz durante la reunión del Grupo de Río en Panamá

Alberto Fujimori y yo habíamos acordado reunirnos cuantas veces fuera necesario y con la mayor brevedad posible. Como él tenía previsto un viaje internacional que duraría hasta fines de agosto, la primera oportunidad la tendríamos en la reunión del Grupo de Río[6] en Ciudad de Panamá, que se realizaría del 4 al 6 de septiembre. La reunión había sido convocada para analizar la crisis económica internacional desatada por la crisis rusa, el narcotráfico y la crisis informática que se anunciaba por la necesidad de ajustar el reloj de las computadoras el 1 de enero de 2000. Como es obvio, el tema de la crisis económica nos tenía a todos con los pelos de punta. Sin embargo, el presidente Fujimori y yo manteníamos como un tema especial y aparte avanzar en las conversaciones de paz e informar a los presidentes y los cancilleres de los países garantes.

En la primera reunión en Asunción habíamos acordado no tratar temas de fondo. Sin embargo, había llegado el momento de hacerlo y debíamos prepararnos para ello. Yo necesitaba organizar mis argumentos para exponerlos ante quien había sido presidente del Perú durante ocho años y había negociado con cuatro de mis predecesores (Rodrigo Borja —antes de la guerra de Tiwintza—, Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón). Concentré mis tareas de preparación en tres áreas: conocimiento exhaustivo de los antecedentes históricos, consolidación del grupo negociador alrededor de nuestra estrategia de negociación y conocimiento de las opciones actuales.

Para el dominio de los antecedentes históricos, mantuve largas reuniones con el canciller Ayala. Su conocimiento, su análisis riguroso y su pedagógica exposición del tema se unieron a mis conocimientos de profesor de Historia del Ecuador en el colegio San Gabriel, en el que había trabajado hace varios años. A los pocos días me sentí competente, seguro y confiado en este campo. Para la consolidación del grupo negociador invité a Roger Fisher, profesor de negociación en la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard, para que facilitara un taller cerrado de dos días sobre los siete elementos de negociación incluidos en su libro sobre negociación, el *bestseller* titulado *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in* (traducido al español como *¡Sí… de acuerdo!: Cómo negociar sin ceder*) —que es el libro sobre negociación más conocido en el mundo—, que había escrito en conjunto con William Ury[7] y Bruce Patton. En el taller aplicamos los elementos a la preparación de la negociación que teníamos entre manos. Examinamos con Roger varias opciones que yo planeaba explorar con Fujimori en Panamá, y las consulté con los embajadores de los países garantes en Quito. El conocimiento y perspicacia de Fisher fueron muy valiosos para confirmar que no perdíamos contacto con la situación real. Le pedí que me acompañara a Panamá y que desde ahí retornara a sus clases en Harvard.

Mientras estábamos concentrados en preparar estas reuniones, el Congreso procedía a nombrar, de entre las ternas enviadas por la Presidencia de la República, a las dignidades de los organismos de control más importantes del país: contralor, procurador, superintendente de Bancos y Seguros y superintendente de Compañías, entre otros cargos. Varios nombres consultados por la Presidencia para la Superintendencia de Bancos y Seguros no obtuvieron los votos necesarios. Al final, el Congreso nominó al superintendente Jorge Egas Peña. Fue el único alto funcionario que no fue escogido de una terna presidencial.

Las preocupantes tensiones internacionales volvieron a aparecer mientras hacíamos los preparativos para la cumbre de Panamá. Esta vez provinieron de una llamada telefónica que mantuve con el diplomático Luigi Einaudi, enviado especial del presidente Clinton para el proceso de paz, quien me dijo que recientemente, en una reunión oficial en Nueva York con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el canciller Ferrero había manifestado que desconfiaba del manejo político y no diplomático —“la diplomacia presidencial”— que se estaba dando a la negociación entre los dos países. Afirmó que mi reunión con el presidente Fujimori en Panamá sería muy corta —de unos 20 o 30 minutos—, que tendríamos una agenda con-junta limitada y que el Perú insistiría en una demarcación urgente en las cumbres de la cordillera del Cóndor, pues era lo que, en criterio del canciller peruano, correspondía hacer. Le manifesté a Einaudi que estas palabras contradecían las expresiones, la actitud y el espíritu del presidente Fujimori en nuestra reunión en Asunción. Admití que, como me había entrevistado con el presidente una sola vez y no había vuelto a hablar con él, podía estar equivocado, pero que encontraba una discrepancia enorme entre las expresiones del canciller y la intencionalidad del presidente peruano, y que buscaría una comunicación telefónica con él —pues creía que seguía de viaje— para salir de mis dudas.

Cuando finalmente pude referirle esta conversación al presidente Fujimori, se mostró sorprendido. Estuvimos de acuerdo en que la agenda y el tiempo de la reunión la definíamos nosotros, y que utilizaríamos todo el tiempo necesario para abordar estos temas en profundidad. Acordamos llegar a Panamá un día antes y mantener nuestra reunión de la mañana del 4 de septiembre, antes del comienzo de la Cumbre. Al hablar después del resultado de esta conversación con Einaudi, este se mostró contento, aunque algo dudoso, y me sugirió que en la reunión de Panamá no usara mapas, que no diera la impresión de que yo revisaba lo ya acordado en las negociaciones, y que no pidiera nada que estuviera fuera del Protocolo de Río de Janeiro. En suma, exactamente todo lo contrario de lo que yo pensaba hacer.

En lo que consideré un error de buena fe, la prensa publicó que yo presentaría una contrapropuesta ecuatoriana en Panamá, información que, como era obvio, produjo desconcierto y levantó falsas expectativas. Recalqué que no llevaría ninguna contrapropuesta y repetí que la guerra no era un

mecanismo de solución del conflicto. Aclaré también que la reunión con el presidente Fujimori sería informal y que conversaríamos con una agenda abierta. Finalmente, advertí a los periodistas que no esperaran un documento o declaración formal escrita al finalizar mi reunión con el presidente peruano.

Luego de las fotografías de rigor, el presidente Fujimori y yo nos reunimos a puerta cerrada en la mañana del 4 de septiembre en Panamá. Él entró de lleno al tema y me dijo que estaba preocupado por la frontera y que estaba recibiendo grandes críticas en el Congreso peruano por la velocidad con la que él se movía. “Ustedes no se dan cuenta de que yo me estoy jugando por esto”, me afirmó. Dejamos en claro que, para facilitar la exploración de nuevas ideas, nada de lo que dijéramos debía de ser considerado como una propuesta formal que nos comprometía a futuro, a menos que así lo expresáramos.

En forma metódica repasamos posibles alternativas de solución: planteé que el Ecuador recibiera un acceso territorial al río Marañón. Me respondió que no era posible y que ese tema había sido conversado varias veces y resuelto definitivamente en el Parecer Jurídico-Técnico de los países garantes antes de que yo ganara la Presidencia. Le propuse entonces un canje de territorios en la zona del Cusumaza-Bombuiza para que el Ecuador mantuviera Tiwintza porque si no, el Congreso ecuatoriano nunca aprobaría un tratado de paz. Me respondió que tenía oposición en la ciudad de Iquitos —la más grande de la Amazonía peruana, capital de la provincia del Maynas y del departamento de Loreto, a la cual pertenecía el territorio en disputa— y que la opinión pública peruana no le permitiría apartarse del Parecer. Manifestó que él no podía aceptar lo que yo le proponía.

Me aseguró que debíamos seguir el Protocolo de Río y fijar en el terreno la frontera común. Reconoció los avances obtenidos, pero manifestó que a Perú tampoco le convenía un enfrentamiento militar, pues el país tenía 13 % de pobreza extrema y debía frenar el gasto militar para dedicarlo a planes sociales. De todos modos, subrayó que el Ecuador tendría acceso fluvial al río Amazonas por sus afluentes y que los puertos comerciales ecuatorianos —cuya instalación se había venido negociando en la Comisión de Comercio y Navegación— se habilitarían de inmediato. El presidente Fujimori estaba confiado en que, con el ahorro en armas y las inversiones que vendrían en forma de acuerdos bilaterales entre los dos países, la paz sería reconocida y celebrada por todos dentro de dos años.

Propuse que analizáramos otra vez la creación de un parque binacional. Que convirtiéramos toda la zona en disputa en un parque sin fronteras y que le encargáramos su administración a una institución internacional que defendiera la ecología en el mundo como el Fondo Mundial para la Naturaleza. Argumenté que esta propuesta era jurídica, que cabía dentro del marco del Protocolo de Río y que nos permitía cortar el nudo gordiano que teníamos enfrente en vez de agotarnos intentando desatarlo. Respondió que no podía ser un parque binacional sin fronteras, sino dos parques nacionales contiguos, que el Perú podría dedicar para el parque el doble del terreno que destinara el Ecuador y que en ese territorio podría existir solo el control de una policía ecológica. Por último, manifestó que pensaría sobre la idea de una administración internacional de la zona en disputa, como yo le había propuesto.

Ambos nos escuchamos con atención y ninguno se esforzó en presionar al otro. En nuestra reunión no perdíamos tiempo en argumentar demasiado cuando encontrábamos que una idea no tenía viabilidad política en el otro país. La conversación fue cordial y el tono tranquilo, pero las posiciones de ambos resultaban irreconciliables. No podíamos avanzar más y parecíamos atascados en el tema de siempre: quién se quedaba con el territorio.

Le dije que habíamos avanzado mucho, pero que corríamos el riesgo de perderlo todo. Le propuse dividir el tema en dos partes: en la primera, firmar todo lo que había sido ya acordado en las comisiones sobre medidas de seguridad y confianza, comercio y navegación en el Amazonas y proyectos binacionales, pues de esta forma salvábamos lo conseguido hasta ahora; en la segunda, discutir la definición territorial. Luego, le sugerí que podíamos encargar a los países garantes que definieran la frontera en un lapso de 90 días, pero respondió que no creía que esto funcionara, porque el país que no obtuviera el territorio de Tiwintza nunca iba a aprobar un tratado. Al final acordamos que cada uno pensaría sobre los temas planteados por la otra parte. Animados por el éxito de la rueda de prensa conjunta en Asunción, decidimos repetir el mecanismo: en esta ocasión, señalamos que habíamos aprobado lo actuado por las comisiones binacionales, que habíamos reactivado las conversaciones sobre el Tratado de Comercio y Navegación y que volveríamos a reunirnos en Brasilia. Por otra parte, como los devastadores efectos de la crisis económica rusa en América Latina concentraban la preocupación de los jefes de Estado asistentes a la Cumbre, decidimos cambiar la agenda de la Cumbre para enfocarnos en ese asunto.

En medio de los pronósticos catastróficos sobre el futuro económico del mundo, y de América Latina en particular, anunciados en la Cumbre, la cobertura de prensa sobre la reunión con Fujimori fue muy positiva en los días siguientes. Este fue el tono de los titulares:

- “En Panamá se pulió el escenario para la paz”.
- “Los presidentes crearon una agenda: próxima reunión sería en Brasilia”.
- “La paz definitiva se acerca; presidentes dialogaron por tres horas”.
- “OEA apoya el proceso”.
- “Jamil Mahuad ratificó la creación de parque bilateral, hecho que aún es analizado”.

Esperaba que la economía ecuatoriana se mantuviera en el desbalance precario que registraba hasta entonces sin producir un pico crítico mientras nos concentrábamos en conseguir la “Paz con Dignidad”.

Queríamos firmarla pronto, pero esta no llegaba y se mostraba tan elusiva como siempre. Sabía que si en esos días tomaba medidas de ajuste económico, perdería el enorme respaldo político que me permitía negociar con fuerza y legitimidad democrática la paz con el Perú.

Sin embargo, a pesar de estar recién posesionados y de la extrema preocupación que ya nos embargaba en el Gobierno por la crisis económica a mediados de 1998, las consecuencias habrían de ser mucho peores de lo que todos habíamos imaginado: 1999 resultó ser un año terrible para la región y, tal vez, el peor año económico del Ecuador en el siglo XX.

El Banco Central devalúa: sube el déficit y eliminamos subsidios

El 4 de septiembre, el mismo día de mi reunión privada con el presidente Fujimori en Ciudad de Panamá, el Congreso Nacional en Quito aceptó los nombres de Luis Jácome, Patrick Barrera, Ana Lucía Coronel, Modesto Correa y Joseph Montgomery que propuse para integrar el Directorio del Banco Central del Ecuador, y los eligió directores.

Contrariando mis esperanzas, el Directorio decidió que la economía no podía esperar. El 14 de septiembre, solo once días después de ser elegido, decidió devaluar el sucre en aproximadamente un 15% por medio de la ampliación del ancho de la banda cambiaria. Lo hizo con preocupación, porque a pesar de que había venido inyectando dólares en el mercado—con la consiguiente pérdida de reservas internacionales—, el precio de la divisa estadounidense seguía subiendo. El Directorio devaluó en contra de la posición del ministro de Finanzas, Fidel Jaramillo, quien advirtió que esa medida incrementaba el déficit fiscal porque ahora el Gobierno requeriría de más sucres para comprar los dólares necesarios para cumplir sus compromisos, en especial el pago de la deuda externa, y esto, en consecuencia, volvería aún más difícil un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El mayor déficit en las cuentas públicas enviaba a los mercados la señal inequívoca de que más adelante vendría una nueva devaluación aún mayor. De esta manera, los agentes económicos en el país se apresuraron a comprar más dólares antes de que el precio subiera otra vez.

Esta decisión del Banco Central puso al Gobierno contra las cuerdas y nos obligó a actuar de urgencia. La Presidencia solo tenía una herramienta para reducir el déficit de inmediato: suprimir los subsidios de gas doméstico y electricidad, y reducir el del diésel. Sin embargo, el hacerlo equivalía a detonar una bomba atómica política y social. Esa decisión produciría precisamente lo que con tanto tesón queríamos evitar: dividir al país y generar enfrentamientos internos hasta que dejáramos definitivamente atrás el riesgo de una guerra. Al final, me vi forzado a tomar la decisión de suprimir los subsidios, confiando en que las conversaciones con el presidente Fujimori en Asunción y Panamá habían logrado disipar la amenaza de una nueva guerra internacional en el corto plazo. No obstante, el peligro de la guerra se había pospuesto, no eliminado, porque todo dependía del resultado final de las conversaciones de paz.

Las protestas sociales contra el retiro de los subsidios, anunciado en septiembre, arreciaron en las calles con niveles de violencia inéditos. A las huelgas de los empleados y trabajadores públicos que venían desde el Gobierno anterior para reclamar el pago de los sueldos y salarios atrasados se sumaron ahora las de los trabajadores del sector petrolero, y los indígenas bloquearon varias vías del país. De esta manera el respaldo ciudadano a mi gestión, que estaba en el 60% para finales de agosto de 1998, bajó al 30% en septiembre: el día anterior al corte del subsidio tenía 80% a favor y 20% en contra; el día posterior tenía 30% a favor, 60% en contra y 10% no contestaban o estaban indecisos. ¡Perdí todos esos puntos de respaldo ciudadano en solo 24 horas!

Bono Solidario: golpe de timón social

Yo siempre había criticado la inequidad con la que los Gobiernos ecuatorianos anteriores manejaban las decisiones de ajustes económicos: cuando las tomaban, tenían listos los análisis minuciosos de sus consecuencias fiscales y sus impactos en la balanza de pagos y el crecimiento económico. En cambio, los análisis relacionados con las medidas compensatorias para contener el incremento de la pobreza o el deterioro de los servicios de educación y salud, o los relacionados con la pérdida de la calidad de vida de los más vulnerables, no estaban preparados con la misma seriedad y celeridad, y se dejaban para más adelante. Daba la impresión de que creían que “la economía no podía esperar, pero la gente sí”. Por eso, me había prometido que no pondría en práctica un ajuste económico en mi Gobierno sin implementar al mismo tiempo el ajuste social compensatorio.

El 14 de septiembre de 1998, apenas 35 días después de asumir la Presidencia, anuncié en cadena nacional de radio y televisión dos decisiones históricas, cumpliendo de esta forma la promesa que me había hecho al ser elegido presidente. En el campo económico, anuncié la supresión total de los subsidios al gas y la electricidad —que a partir de entonces se venderían al precio real de mercado— y la reducción del subsidio al diésel[8]. En el campo social, anuncié la creación del Bono Solidario, que consistía en un programa de entrega de dinero (no de productos, especies o cupones) a la población más vulnerable del país para compensarla por el impacto de la supresión de los subsidios. Tomando como base las ideas de Álvaro Guerrero Ferber, presidente del Consejo Nacional de Modernización (CONAM)[9], no solo habíamos definido los fundamentos conceptuales de varias políticas públicas de ayuda a los sectores más pobres, sino que habíamos diseñado también los programas específicos para

aplicarlas. Para el programa Bono Solidario habíamos definido claramente los beneficiarios, costos, formas de distribución y fuentes de financiamiento.

La edición del diario *El Comercio* del 15 de septiembre resumió la explicación que ofrecí de este programa en una cadena nacional: toda mujer que no estuviera afiliada al Seguro Social y que fuera madre de por lo menos un hijo menor de 18 años recibiría desde el 1 de noviembre un bono de 100.000 sucres. Para acceder a este, cada beneficiaria debía registrarse con el párroco de la iglesia más cercana, al que debía presentar su documento de identidad y la partida de nacimiento de su hijo o hija. Luego, la red del sistema bancario nacional pagaría el bono a la beneficiaría en la oficina bancaria donde se hubiera presentado para reclamarlo. Al día siguiente del pago, el Banco Central del Ecuador reembolsaría en la cuenta de cada banco participante el monto pagado. El proceso de registro y cobro del subsidio sería el mismo para los adultos mayores de 65 años, quienes recibirían un bono de 50.000 sucres.

La filosofía de nuestro programa social, la determinación de los beneficiarios y su mecanismo operativo constituían una acción sin precedentes en el país por su fondo, su forma y su rapidez de ejecución. Por primera vez en la historia, un Gobierno ecuatoriano conseguía la participación de la Iglesia Católica —que por décadas había preferido mantenerse al margen de los proyectos estatales para evitar involucrarse en temas políticos— en el registro de las madres beneficiarias y de las personas de la tercera edad. Era también la primera vez que un Gobierno usaba la red bancaria nacional para la entrega del dinero a los beneficiarios (como la telefonía celular era incipiente y cara, y los teléfonos no eran “inteligentes”, pues solo servían para hablar, no había posibilidad de transferir fondos de manera electrónica a las madres beneficiarias ni a las personas de la tercera edad). De esta forma, se había creado un programa masivo de ayuda social que no incrementaba en un solo centavo el presupuesto de operación del Gobierno y que no añadía un solo puesto burocrático para su ejecución. Al final, ejecutamos la totalidad del programa de mayor cobertura social en la historia del Ecuador en apenas 46 días: empezó con su lanzamiento el 15 de septiembre de 1998, pasó por la inscripción de los beneficiarios y concluyó con la primera entrega mensual del bono el 4 de noviembre.

Con el programa Bono Solidario estábamos protegiendo a la población más vulnerable del país de manera real y efectiva. El programa reunía todas las características técnicas de un buen subsidio: *focalizado*, pues no era universal e indiscriminado, sino que lo recibían en sus manos quienes lo necesitaban; *cuantificable*, pues había una cantidad fijada en el presupuesto general del Estado; *explícito*, pues se entregaba en dinero, no en especie; *transparente*, pues podía ser controlado y auditado con facilidad; *eficiente*, pues por su forma de registro y pago, sus costos de distribución eran mínimos comparados con los de otros subsidios; *honesto*, pues no involucraba agendas escondidas ni costos ocultos; y, por último, *oportuno y fiable*, pues siempre era pagado a tiempo. El impacto social del programa fue monumental, pues en pocas semanas tuvimos registrados 1,2 millones de beneficiarios, lo que correspondía al 10% de la población del Ecuador en ese momento.

La red bancaria superó los riesgos que inicialmente le preocupaban: posibles aglomeraciones y disturbios, pérdida de imagen y deterioro del servicio para clientes normales. Lo hizo incorporando al programa todas sus oficinas en el Ecuador y utilizando el sistema informático para manejar todas las transacciones sin dificultad, y creando ventanas especiales para atender a los bonistas. Recibieron como pago por transacción el mismo valor que percibían por cualquier otra transacción en un cajero automático.

El efecto fiscal combinado de la reducción de los subsidios al gas, la electricidad y el diésel (correspondientes a un ahorro de USD 530 millones anuales) y del costo fiscal del programa del Bono Solidario (correspondientes a un gasto de USD 217 millones anuales, USD 58 millones por los dos meses que se pagaron en 1998) le generó al Estado ecuatoriano ingresos equivalentes a USD 313 millones por año, la enorme cifra de 1,75% del PIB[10]. El mecanismo de transferencia directa de dinero, el manejo respetuoso y apolítico de este beneficio, y la reducción de los costos de transacción y del pago de seguros por la eliminación del riesgo asociado al transporte de dinero de este tipo de programas convirtieron a este esquema en uno que cumplía todas las condiciones de un ‘buen subsidio’: directo, en dinero, transparente y cuantificable para el Estado. La transferencia de recursos ‘a la ecuatoriana’ se popularizó en el mundo y muchos países lo usaron después como referencia en la creación de mecanismos ajustados a sus circunstancias nacionales.

María Caridad Araujo, jefa de la División de Género y Diversidad del BID, afirma que el Bono de Desarrollo Humano (BDH) —nombre actual del Bono Solidario creado en 1998 y que, según ella, “ha experimentado pocos cambios en su diseño e implementación”, excepto en focalización y ajustes al monto— es el segundo programa social mejor evaluado de la región y el que está en segundo lugar en el número de artículos académicos que lo han analizado, detrás del programa *Progresa* en México. Así mismo, destaca que el bono, **“**por su cobertura y presupuesto, es el principal programa de protección social en Ecuador (…), ha contribuido de manera sustancial a la reducción de la pobreza en Ecuador (…) y ha tenido impactos importantes a lo largo del tiempo en diferentes variables relacionadas con el bienestar de los niños, las familias y las mujeres de los hogares beneficiarios”[11].

Al referirse al Bono Solidario, el editor y analista económico ecuatoriano Walter Spurrier combinó en la publicación *Análisis Semanal* un reconocimiento al programa con una advertencia:

> “Una valiente decisión, la del presidente Mahuad, de eliminar los subsidios distorsionados, aunque continuara latente el problema peruano. El efecto escalonado de la reducción de subsidios, sumado al anuncio de los términos del acuerdo con el Perú y su probable tratamiento por el Congreso, virtualmente garantizan un permanente estado

> de agitación popular y política en lo que resta del año. A mediano plazo, sin embargo, la reducción de los subsidios y el fin al conflicto con el Perú son prerrequisitos para el éxito de la presidencia Mahuad. Condiciones necesarias sí, pero no suficientes, para garantizar el éxito. Es necesaria una combinación de mayores ingresos —nuevos impuestos y mejor recaudación— y menores gastos”[12].

Las decisiones del Gobierno de eliminar los subsidios expusieron a la luz pública la manipulación de quienes utilizaban el falso dilema de los tres árboles —economía, social y defensa, en relación con los asuntos por resolver en el país y que describí más atrás— para atacar nuestra gestión. Ningún Gobierno anterior se había atrevido a suprimir la totalidad de los subsidios a la gasolina y al gas —evidente para quienes solo veían el árbol de la economía—, ni había creado una red de protección social de semejante magnitud y de manera simultánea, evidente para quienes solo veían el árbol de lo social. Además, el Gobierno lo había hecho cuando el riesgo de guerra con el Perú se había reducido considerablemente gracias a las conversaciones de paz directas con el presidente Fujimori, evidente para quienes solo veían el árbol de la defensa nacional. Era claro que mi Gobierno veía el bosque en vez de los árboles por separado y que actuaba con una visión sistémica de la situación, consciente de las interconexiones que existían entre las diversas áreas y sectores del país.

Con las decisiones que tomé —la eliminación de los subsidios y el lanzamiento del Bono Solidario— se comprobó que nada evita el deterioro político que se deriva de un ajuste económico. Antes de mi éxito en las urnas en julio pasado, había estado a punto de perder la elección a la Presidencia por la reducción de los subsidios hecha por el presidente Alarcón unas semanas antes de terminar su mandato, decisión que fue revertida pocos días después. Ahora, apenas un mes después de posesionarme, una encuesta de Informe Confidencial[13] revelaba que había perdido 33 puntos de apoyo a mi gestión en un día, a pesar del anuncio del programa del Bono Solidario. Quizás la mayoría de los ecuatorianos creyó que el bono era una promesa vacía hecha por un político y que nunca se iba a cumplir. De hecho, y aunque pareciera increíble, varios dirigentes políticos y gremiales de izquierda exigían que volvieran los subsidios y hasta pedían a la población que se negara a recibir el bono, al que calificaron de “caridad vergonzosa”.

De esta forma, un mes y medio después de estar en funciones, eran más las personas que desaprobaban mi gestión que las que la aprobaban. ¡Y las conversaciones de paz recién habían empezado! ¿Podría seguir negociando con éxito? ¿Confiaría el presidente Fujimori en la solidez de un acuerdo con un presidente que se había vuelto impopular en el primer mes de gobierno y que no lograba pasar las indispensables reformas económicas? Una forma de averiguarlo era aceptar la invitación que nos extendió el presidente Cardoso a mí y al presidente Fujimori para reunirnos en Brasilia entre el 26 y el 28 de septiembre.

Por aquellos días nuestro partido, la Democracia Popular, propuso en el Congreso un aumento del IVA del 10 al 15%. La Izquierda Democrática se negó a apoyarlo, argumentando que el pueblo ecuatoriano ya había sufrido demasiado, y el Partido Social Cristiano indicó que durante la pasada campaña sus candidatos habían firmado un documento ante notario público en el que se comprometían a no subir ningún impuesto. Por su parte, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) anunció que sus votos favorables dependerían de que el Gobierno apoyara la amnistía a su líder, Abdalá Bucaram —quien se encontraba exiliado en Panamá—, procedimiento que el Gobierno rechazaba.

De esta manera, al Estado se le iba acabando el oxígeno económico, mientras que ninguna propuesta para incrementar sus ingresos conseguía apoyo suficiente para ser aprobada; la situación se deterioraba día a día. Pocas horas antes de que viajáramos a Brasilia, el diputado Jaime Nebot —líder de la bancada del PSC en el Congreso— presentó un proyecto de ley que creaba un impuesto del 1 % a las transacciones comerciales. Una vez más, el país se dividió en la discusión de ese proyecto, mientras las horas para conseguir la paz se agotaban.

---

1 Fischer, S. (2000, 19 de mayo) *Ecuador and the* IMF [conferencia]. Hoover Institution Conference on Currency Unions. Palo Alto, California.

2 El ICE es un impuesto que se aplica a bienes y servicios considerados de lujo y a productos cuyo consumo excesivo puede generar daños personales y sociales (por ejemplo, tabacos y bebidas).

3 User 5517275 (2015, 1 de octubre). En agosto de 1998 casi estalla una guerra total entre Perú y Ecuador. *Razón y Fuerza*. Disponible en http://bit.ly/3nQpXBP.

4 Heinz Moeller fue diputado y presidente del Congreso entre febrero de 1997 y agosto de 1998. También fue ministro de Gobierno en el Gobierno de León Febres Cordero y canciller del Gobierno de Gustavo Noboa.

5 La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, conocida como el Tratado de Ottawa, prohíbe la adquisición, producción, almacenamiento y utilización de minas antipersonales. Se firmó en diciembre de 1997 y entró en vigor el 1 de marzo de 1999.

6 Grupo de consulta de países de América Latina y el Caribe creado en 1986 en Río de Janeiro.

7 William Ury cofundó el programa de Negociación de la Universidad de Harvard. Es autor de varios libros y coautor con Roger Fisher del *bestseller* de negociación que menciono acá. Ha mediado en varios conflictos mundiales, específicamente en el Medio Oriente, los Balcanes, la Unión Soviética, Indonesia, Yugoslavia, Chechenia, Venezuela y Colombia. Años después fue el creador de El Camino de Abraham, una iniciativa sin ánimo de lucro sin filiación política ni religiosa que tiene el propósito de invitar a caminantes del mundo a recorrer a pie los sitios que, según textos y la tradición religiosa, fueron visitados por el profeta Abraham. El profeta quizás sea más recordado por haber estado a punto de sacrificar a su hijo Isaac para cumplir con una orden de Dios, pues fue detenido en el último

momento por un ángel enviado por Dios.

8 Si la economía hubiese estado dolarizada la medida se habría mantenido, porque el precio en dólares que se pagaba por la importación del gas y el diésel se habría establecido también en dólares para el consumidor. Lamentablemente, esta medida no pudo mantenerse porque la constante devaluación del sucre frente al dólar produjo rápidamente un nuevo desfase del precio.

9 Este organismo tenía a su cargo la conducción de los procesos de modernización del Estado ecuatoriano para conseguir más efectividad y eficiencia en la administración pública. Dos herramientas importantes de su gestión fueron la privatización de empresas públicas cuyas responsabilidades podían ser traspasadas al sector privado y el diseño de políticas públicas de protección social, implementadas con sistemas administrativos adecuados.

10 Para un análisis conciso del efecto combinado de la devaluación producida por el incremento de la banda cambiaria, la eliminación total del subsidio al gas y a las tarifas eléctricas, la reducción al subsidio al diésel y la creación del Bono Solidario, ver *Análisis Semanal,* 18 de septiembre de 1998 (edición AS 9836).

11 Araujo, M.C. & Schady, N. (2018, 10 de diciembre). Cinco particularidades del Bono de Desarrollo Humano. *Primeros Pasos*. Disponible en: http://bit.ly/3gN6f7q.

12 *Análisis Semanal*, 18 de septiembre de 1998 (edición AS 9836).

13 Informe Confidencial, fundada por Jaime Durán Barba, era la firma encuestadora más conocida del Ecuador en aquel entonces.

CAPÍTULO VI

¡Paz en el Cóndor!

DIÁLOGOS EN BRASILIA Y NUEVA YORK

En Brasilia, el presidente Fujimori se mostró muy interesado en conocer mi análisis sobre la política interna ecuatoriana, pero su actitud y talante de los encuentros anteriores no cambiaron. En una conversación abierta continuamos explorando alternativas de solución, animados por una carta del presidente Clinton que habíamos recibido recientemente en la que nos llamaba "líderes de visión y de principios" y nos exhortaba a utilizar la oportunidad histórica que teníamos para encontrar la paz. En una rueda de prensa en Brasilia entregamos al presidente Cardoso una carta conjunta dirigida a los países garantes en la que pedíamos que la MOMEP presentara un plan de desminado de la zona en conflicto. El presidente Cardoso expresó que "como testigo de excepción, podía dar fe del arduo trabajo realizado por sus colegas de Ecuador y Perú en la búsqueda de la paz". Por mi parte, yo señalé que se estaban "madurando las fórmulas", aunque no habíamos venido a "discutir todos los detalles y a hacer un anuncio definitivo", y el presidente Fujimori explicó que en las reuniones nos preguntábamos "cómo a un tema emocional le damos una salida racional".

No hay manera de exagerar la importancia que tuvo el sentido del humor con el que el presidente Fujimori y yo nos habíamos acostumbrado, sin acordarlo, a salpicar la seriedad de nuestras tensas conversaciones. El intercambio de anécdotas y los paréntesis que aparecían de manera natural para contar un chiste o elaborar alguno en relación con la situación del momento lograban distendir una atmósfera cargada. Usualmente, el comportamiento del presidente peruano transmitía el mensaje de que llegaríamos a una solución. Lo notaba seguro y hasta abiertamente optimista —demasiado, quizás— frente al comportamiento de la oposición política en el Congreso del Ecuador. Yo lo atribuía a que la situación en el Perú era diferente: él controlaba con facilidad la mayoría del Congreso peruano y había mostrado una extraordinaria habilidad política para navegar en las que parecían tranquilas aguas de la política peruana. Regresé al Ecuador muy entusiasmado al comprobar que el respaldo internacional a la negociación crecía, a pesar de las dificultades políticas que yo enfrentaba en el Ecuador, y que el presidente Fujimori continuaba adelante en su empeño de encontrar una fórmula aceptable con el mismo tesón de antes.

Arranqué el mes de octubre con una ocupada agenda en Nueva York y Washington, que incluía el tema internacional y el económico. El 1 de octubre, minutos antes de que yo partiera desde Guayaquil, el presidente Fujimori me llamó para sugerirme que agendáramos un encuentro en Nueva York, ya que él también vendría a esa ciudad. Esa noche, en un evento organizado por el diario *The Wall Street Journal*, presenté en la ciudad costera estadounidense el nuevo clima de negocios que estábamos creando en el país, que incluía la reducción del déficit fiscal con el corte de los subsidios y el plan de privatización de las empresas estatales para atraer inversión extranjera.

Al día siguiente, 2 de octubre en la mañana, intervine ante la 53.ª Asamblea General de las Naciones Unidas y me entrevisté con el secretario general de esa organización, Kofi Annan. El personal diplomático ecuatoriano presente en la Asamblea me anunció, con inocultable alegría, que el canciller peruano, Eduardo Ferrero, acababa de presentar su renuncia y de declarar que "no podía revelar las razones" de su decisión. Nuestros diplomáticos creían que la salida de Ferrero, sumada a la del general Hermoza el 20 de agosto anterior, significaban la separación en el Gobierno peruano de los dos más altos funcionarios de mentalidad belicista y abiertamente antiecuatoriana, lo que podría dar el paso a personas más proclives a una salida negociada. Los funcionarios del servicio exterior ecuatoriano consideraban su renuncia una victoria diplomática y atribuían la separación de ambas personas del Gobierno a la dinámica de la "diplomacia presidencial" inaugurada en Asunción. No obstante, a mí me preocupó el tono 'misterioso' de la declaración del canciller Ferrero porque podría levantar sospechas en el Perú sobre la negociación que conducía el presidente Fujimori. En ese momento mi popularidad en el Ecuador estaba afectada por la reducción de los subsidios a la gasolina y el gas, pero ahora podía verse afectada la de Fujimori en el Perú con la renuncia de su canciller. Ambas, sin duda, podrían ser malas noticias para el proceso de paz.

Un grave y frecuente error en los procesos de negociación es considerar los problemas de la otra parte como "problemas de ellos", cuando en realidad afectan el proceso y son, por lo tanto, problemas de ambos. Solo presidentes legítimos y con gran respaldo pueden suscribir tratados internacionales del calibre del que estábamos construyendo. "Solo Nixon podía ir a China sin despertar sospechas", le había dicho yo a Fujimori en Asunción cuando nos reunimos. "Ecuador necesita un interlocutor legítimo en el presidente del Perú y ustedes necesitan un interlocutor legítimo en el presidente del Ecuador".

En Nueva York tuve la oportunidad de ser entrevistado por Patricia Janiot, del canal CNN en

Español, y Raúl Piembert, de CBS, donde anuncié que me reuniría con el presidente Fujimori al día siguiente, sábado 3 de octubre, a las 8:30 a. m. en mi hotel. Luego de la entrevista conversé sobre temas de la economía ecuatoriana con un grupo de empresarios ecuatorianos en un almuerzo de trabajo con el Consejo de las Américas y cerré el día con un encuentro con los inmigrantes ecuatorianos en el consulado de nuestro país.

Me sorprendió el cambio que encontré en el presidente Fujimori cuando nos reunimos por cuarta vez en la mañana del 3 de octubre. Su cordialidad continuaba igual, pero había desaparecido el tono confiado y optimista con el que se había despedido de mí apenas tres días antes en Brasilia. Durante las tres horas que duró nuestra conversación lo noté preocupado. Me comentó la delicada situación interna que acababan de generar en su país las sorpresivas renuncias del canciller Eduardo Ferrero y del vicecanciller Hugo Palma, presentadas de improviso y sin explicar los motivos de sus decisiones.

—La situación en el Perú puede agitarse. Si nos demoramos, podemos perder la oportunidad de terminar este asunto —me dijo en tono circunspecto. Al oírlo, sentía que por debajo de sus palabras fluía una especie de azarosa corriente subterránea que podía afectar los intereses del Ecuador en alcanzar la paz. “¡Lo que nos faltaba!”, pensé.

Después de la reunión ofrecimos la, para entonces, acostumbrada rueda de prensa conjunta, en la que sabíamos que la mayoría de las preguntas irían dirigidas al presidente Fujimori debido a la renuncia del canciller y a su incidencia en el proceso de paz. Ambos sabíamos que ver a los dos presidentes informando juntos los resultados de sus conversaciones había generado seriedad, confianza y transparencia en la negociación de la paz, y no queríamos perder esos activos. Para conservarlos, resolvimos advertir que enfrentábamos dificultades —porque a pesar de todos nuestros esfuerzos no habíamos encontrado aún una solución al tema territorial—, que el tiempo se agotaba y que tendríamos una reunión adicional en Brasilia, sin fecha determinada aún, para intentar llegar a una solución. Al finalizar la rueda de prensa, decidimos cambiar nuestras agendas para continuar las conversaciones al día siguiente en Washington.

Bloqueados en Washington: ¿arbitraje de los garantes?

El domingo 4 de octubre en la mañana, junto con el ministro de Finanzas, Fidel Jaramillo, y el presidente del Consejo Nacional de Modernización, Álvaro Guerrero, explicamos a un auditorio de inversionistas y de representantes de las instituciones financieras internacionales en la sede del Fondo Monetario Internacional en Washington el plan económico del Gobierno, que llevaba como título *Ecuador: un nuevo comienzo*. Al terminar recibimos la reacción positiva de los inversionistas presentes, tal y como había ocurrido en la presentación del evento organizado por *The Wall Street Journal* tres días antes en Nueva York, lo que nos llevó a pensar que la imagen que los inversionistas tenían del Ecuador estaba empezando a cambiar.

Durante el almuerzo con Stanley Fischer, primer subdirector gerente del FMI, la conversación se centró en la discusión del impuesto del 1 % a las transacciones mercantiles propuesto por los diputados del PSC unos días antes. Mientras él argumentaba que aumentar el IVA era una opción mucho más razonable para el Ecuador —opinión que yo compartía en principio—, yo contraargumentaba que la realidad política ecuatoriana era que la opción no era tener el IVA o el impuesto del 1%, sino tener este último o no tener nada, por ser este el único impuesto que reunía los votos suficientes para ser aprobado en el Congreso. De todos modos, le dije a Fischer que el Gobierno introduciría cambios sustanciales en la propuesta original del diputado Nebot con el fin de convertirlo en un impuesto aceptable en términos de concepción y de recaudo.

Como las fechas de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York coincidían con las de la reunión anual del FMI y del Banco Mundial en Washington, todos los hoteles de la capital estaban ocupados. Me alojé entonces en un domicilio particular, a donde concurrió Fujimori para nuestra entrevista, que duró más de seis horas. Me comentó nuevamente que la renuncia de Ferrero lo había tomado por sorpresa —pues la conoció mientras volaba hacia Nueva York—, que la renuncia podía ser usada en su contra por los opositores al proceso de paz y que teníamos que apurarnos si queríamos tener éxito y evitar un boicot de las conversaciones. Propuso entonces firmar la paz en Brasil el 15 de octubre y llevar el documento firmado a la Cumbre Iberoamericana de Oporto en Portugal, planeada para el 16 de octubre, donde sin duda obtendríamos todo el respaldo internacional. Le manifesté que comprendía su impaciencia y el riesgo que corríamos, pero que no nos alcanzaba el tiempo si queríamos completar el proceso en diez días. Le recordé también que requeríamos la aprobación de los dos Congresos y que, si bien la mayoría del Congreso peruano era pro Gobierno, la mayoría del Congreso ecuatoriano era de oposición. Por ello, necesitábamos iniciar un proceso muy delicado de persuasión y negociación interna que tomaría tiempo, pues las condiciones no estaban listas, y que el apuro, en este caso, era enemigo de la eficiencia. En este contexto, promover una votación apresurada en el Congreso ecuatoriano, controlado por la oposición, podía resultar desastroso.

Ambos repasamos sumariamente la historia de fallidas propuestas de solución al conflicto, descartadas y abandonadas a lo largo de los últimos años en este camino que, hasta ahora, había conducido al desencanto. Intenté revivir la propuesta del parque binacional sin fronteras, sin presencia militar de ningún país y administrado por una ONG de prestigio mun-dial. Subrayé que la definición de la “frontera terrestre común” se había convertido en un nudo gordiano porque cada intento por desatarlo lo había atado más; que el parque binacional sin fronteras cortaba el nudo porque nos evitaba

el problema de definir una frontera; y que no dejaba ni ganadores ni perdedores y nos permitiría firmar un tratado rápidamente. El presidente Fujimori insistió en que la opción del parque no era viable en el Perú porque la idea había muerto antes de que yo asumiera la Presidencia y resultaba muy difícil devolverla a la vida, que necesitábamos un acuerdo serio y sostenible que resolviera el problema de modo definitivo, y que la formación de un parque sin fronteras podría ser percibida como una solución cosmética de corto plazo. Él aceptaba, por el contrario, la formación de dos parques nacionales adyacentes, pero para eso teníamos que definir antes la frontera y esa era precisamente la dificultad que no lográbamos superar. Por lo visto, se nos habían acabado las opciones.

Durante nuestro extenso diálogo a puerta cerrada en Washington —que se alargaba en el tiempo mas no en las esperanzas— seguimos en la televisión y de manera intermitente los resultados de las elecciones brasileñas en las que Fernando Henrique Cardoso fue reelegido como presidente del Brasil por una amplia mayoría.

—La gran barrera que nos separa es que, sin importar cuántas más reuniones tengamos, ni tú ni yo podemos ceder Tiwintza a la otra parte —le dije a Fujimori. Asintió con la cabeza.

—Tenemos que apurarnos —volvió a decir.

—De acuerdo. Temo que la paciencia de la gente y de la prensa en ambos países empiece a agotarse y que llegue el momento en que nos exijan definiciones. Por eso debemos buscar una salida creativa —dije.

—Ninguna de las opciones que consideramos parece funcionar —dijo con un dejo de frustración extraño en él—. ¿Se te ocurre alguna salida que no hayamos intentado ya?

—Solo nos queda un camino, Alberto. Tenemos que pedir el arbitraje de los garantes —le dije al presidente peruano mirándolo a los ojos.

—Eso es muy difícil para mí, Jamil. Durante varias décadas el Perú ha sostenido que no hay materia para otro arbitraje porque todo quedó ya establecido en el Protocolo de Río y en el arbitraje del perito Días de Aguiar[1] —me respondió. Seguidamente me aseguró que la línea de política internacional de su Gobierno era que no había materia ni sustancia para un arbitraje y que solo había que terminar la demarcación, tal como lo había ratificado el Parecer Jurídico-Técnico que habíamos recibido en mayo pasado.

Nos quedamos en silencio. Por más que yo repasaba en mi mente a toda velocidad las fórmulas de arreglo propuestas, estas se habían descartado y no se me ocurría una solución distinta al arbitraje.

—Comprendo la dificultad. Requiere de mucha valentía cambiar una política internacional que ha estado vigente por tantas décadas —reconocí con claridad—. Pero ¿tienes una mejor alternativa?

—No la tengo —dijo apesadumbrado y acompañó sus palabras con un movimiento de su cabeza—. Una vez más, nos enfrentamos a la tiranía de las opciones —hizo una breve pausa—. Suspendamos la reunión por un momento. Quiero hacer unas consultas —y se retiró de la sala donde estábamos reunidos.

La prensa estaba pendiente de nuestro encuentro a puerta cerrada en Washington. Circulaban por los medios y entre el público diversas teorías sobre lo que ocurría en nuestras reuniones: que había un bloqueo insuperable en la negociación, que se pensaba en recurrir a un tercero o a los países garantes para que propusieran una salida y hasta que habíamos consultado al Gobierno de los Estados Unidos.

FIGURA 27. LA NUEVA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

Fuente: elaboración de Miguel Alfredo Dávila a partir de original del autor.

Unos minutos más tarde, el presidente peruano volvió a la sala y me dijo que consideráramos la idea del arbitraje. Llamamos al presidente Cardoso y, luego de felicitarlo por su triunfo y pedirle disculpas por hablarle de trabajo en un momento de justa celebración, le pedimos que nos recibiera en Brasilia para explicarle un tema de suma importancia. Con su afabilidad de siempre, nos invitó a visitarlo el

miércoles 7 de octubre, es decir, tres días más tarde.

De esta forma, el árbol de decisiones que había diseñado en la soledad de mis pensamientos unos meses antes, después de reunirme con el canciller Ayala y el general Gallardo para analizar la situación en el Perú y recién obtenida la victoria en segunda vuelta, quedó modificado (figura 27) con la inclusión de una nueva vía: el arbitraje (secuencia representada por un óvalo de fondo blanco con letras negras que se une por medio de una línea directa gris con bordes negros al cajón 'Tratado de Paz', escrito en letras negras sobre fondo blanco).

El barco llega al FMI navegando en una servilleta

La suerte de las dos prioridades estratégicas de mi Gobierno —la paz con el Perú y la reconstrucción del entramado económico-social del país— se jugaban en reuniones cruciales y paralelas en Washington en la misma semana. Por eso, no era extraño pasar de un tema al otro en los diversos encuentros públicos y privados en los que participé en el viaje a los Estados Unidos.

Luego de la presentación del plan económico de mi Gobierno en los eventos en Nueva York y Washington, sostuve un largo diálogo con el director gerente del FMI, Michel Camdessus, en el coctel que ofrecimos en la Embajada del Ecuador en la capital estadounidense. Para ilustrarle la situación por la que atravesaba el país, tomé una servilleta y le dibujé rápidamente la figura del barco atormentado por problemas[2].

Michel siguió mis palabras con mucha atención y cuando terminé, me preguntó si podía quedarse con la servilleta, a lo que por supuesto accedí. Me dijo que nunca había visto presentados los problemas de un país de un modo tan gráfico, pues resultaban comprensibles para todos y no solo para los expertos. Me propuso que registrara los derechos de autor del gráfico, consiguiera un buen ilustrador —y ante esto sonreí, reconociendo mis vergonzosas habilidades para el dibujo— y que se lo vendiera al FMI, pues tenía interés en usarlo para graficar los problemas de tantos países abatidos por crisis similares en el mundo. Aunque la sugerencia me halagó profundamente, nunca la seguí.

—Te he descrito la situación de manera dramática para que te preguntes cómo en esas circunstancias mi país va a cumplir las condiciones que impondrá el Fondo para que nos lleguen los recursos que precisamos —le dije—. Necesitamos que ustedes sean flexibles, Michel. Además, a la gente no le gusta oír malas noticias, y corro el riesgo de que muchos prefieran ignorar la realidad y simplemente decir que ese barco no es viable, que está condenado y que no tiene futuro.

Los puntos de inflexión para la paz: los diálogos decisivos con Cardoso y Clinton

El lunes 5 de octubre Alberto Fujimori volvió a Lima y yo volví a Quito. Desde nuestras capitales emitimos un comunicado de prensa conjunto para reforzar nuestra credibilidad como líderes francos y serios. El texto decía así:

> Lamentablemente, luego de examinadas varias alternativas y sin perjuicio de la cordialidad del diálogo y de la voluntad de entendimiento que les anima [a los presidentes], no fue posible llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes. El proceso, en consecuencia, está bloqueado sin que las partes encuentren aún la manera de superar este estancamiento.

Convoqué de inmediato (para el día siguiente) al Consejo de Seguridad Nacional, al Consejo de Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas, a los directores de medios ecuatorianos y a más de 60 editorialistas, articulistas y periodistas de reconocido prestigio y autoridad en el país para informarles de la situación y escuchar sus puntos de vista. Luego de escuchar sus opiniones y comentarios, volé a Brasilia.

El miércoles 7 en la mañana ambos presidentes concretamos los términos de nuestro pedido a los países garantes, el cual consultamos con el presidente Cardoso. Él nos escuchó con mucho interés, formuló algunas preguntas aclaratorias y aceptó complacido, en nombre del Brasil, el encargo de arbitrar el conflicto. Consultó por teléfono con los presidentes de dos de los otros tres países garantes —Carlos Menem, de Argentina, y Eduardo Frei, de Chile— y ambos aceptaron convertirse en árbitros, si es que así lo pedían los presidentes y los Congresos de Ecuador y Perú. Luego llamó al presidente Clinton en nuestra presencia, a quien le solicitó, por pedido nuestro, que nos recibiera en su oficina para cumplir con la cortesía de explicarle personalmente nuestro pedido. En un gesto de extraordinaria amabilidad y de compromiso con la paz en Sudamérica, el presidente Clinton dijo que nos esperaba dos días después, el 9 de octubre, en la Casa Blanca.

El presidente Fujimori y yo anunciamos este histórico desenlace a la prensa y aprovechamos la ocasión para destacar las ventajas de la paz para Ecuador y Perú. Reiteramos que si firmábamos la paz, las organizaciones multilaterales destinarían más de USD 2.000 millones para construir proyectos bilaterales ya identificados en infraestructura energética, sistemas de irrigación y carreteras en la zona fronteriza. En dicho anuncio, el presidente Fujimori enfatizó que estábamos "desactivando una bomba" y, en relación con el conflicto, aceptó que sí había un problema con el Ecuador. "Ocho presidentes peruanos lo negaron y hubo varios conflictos armados. No vamos a parar hasta lograr la paz". Durante nuestro almuerzo con el presidente Cardoso el tema de conversación cambió hacia la crisis económica del continente y del mundo. Sentíamos que 1998 ya era un año especialmente duro y que 1999 venía

con muy malos pronósticos en la economía.

Cuando salíamos hacia el aeropuerto de Brasilia, unos diplomáticos ecuatorianos me informaron que en la delegación peruana se comentaba la especial deferencia que el presidente Fujimori me había demostrado a lo largo de nuestras conversaciones y cómo la cercanía personal que manteníamos nos había permitido continuar avanzando, a pesar de los estancamientos en los asuntos de fondo. Esa atmósfera de diplomacia y respeto, pensaba yo luego, hacía ver cada vez más lejana la posibilidad de una guerra, pero la falta de una fórmula para la "Paz con Dignidad" podía gatillar las animadversiones mutuas en cualquier momento.

Si ambos países sufríamos en ese entonces por la tensión política, al Ecuador se le sumó la tensión geológica. El 7 de octubre el volcán Guagua Pichincha —uno de los volcanes más activos del país, pero que no había erupcionado en más de 300 años, a cuyos pies se encuentra Quito— entró en un proceso eruptivo que los expertos mundiales consideraron irreversible. El alcalde de la ciudad, Roque Sevilla, decretó la alerta amarilla y no descartó declarar la alerta naranja al ocurrir una explosión de cenizas que destruyó el 95% de las plantaciones y pastizales aledaños, y obligó al cierre del aeropuerto de Quito y al traslado de los presos del penal García Moreno a otras cárceles del país, de acuerdo con lo decretado por la ministra de Gobierno, Ana Lucía Armijos. Por su parte, el volcán Tungurahua —ubicado en los Andes del centro del país— no se quedó atrás y también entró en erupción, lo que motivó la declaratoria de alerta naranja en sus alrededores y obligó al Gobierno a trasladar a toda la población de la ciudad de Baños de Agua Santa —alrededor de 17.000 personas— a albergues temporales y a asumir su sustento diario.

Para esa época, el sentir general de los ecuatorianos frente a las negociaciones de paz con el Perú era que necesitábamos un mecanismo que nos permitiera obtener Tiwintza y conservar el carácter amazónico de nuestro país, así un acceso soberano al río-mar ya no fuera posible. Pero al asunto limítrofe y a los volcanes que les dio por hacer erupción en octubre se sumó nuevamente la amenaza de la protesta social, esta vez de mayor magnitud, pues las organizaciones de trabajadores estaban exigiendo por esos días una serie de mejoras económicas y habían convocado una huelga nacional. En el largo vuelo de Brasilia a Washington evalué con mi equipo de Gobierno la situación económica y el descontento social en el país.

En vista de que el presidente Clinton nos había invitado a que lo visitáramos el 9 de octubre, sabía que no podría asistir a la sesión solemne del municipio de Guayaquil para conmemorar la independencia de la ciudad, que se celebraba ese mismo día. Pedí entonces al vicepresidente que me representara. La oposición política más radical, para sacar partido de mi ausencia del país y de la protesta social que se venía, jugó con habilidad la carta del regionalismo —pues me acusó de irrespetar a Guayaquil— y me acusó también de la insensibilidad política ante la huelga nacional porque, decían, yo prefería estar en Washington y no en el Ecuador.

El alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, abrió un paréntesis en su actitud de feroz opositor, y en un gesto inesperado expresó en su discurso de celebración de la independencia de la ciudad:

> La República vive horas de inmensa trascendencia porque están en juego sus más delicados temas, su identidad y hasta su here-dad territorial, por lo que será necesario grandes dosis de realismo que deberán ir más allá de los límites de la dignidad, para asegurar una paz que, de no ser justa y digna, se corre el peligro de un enfrentamiento entre ecuatorianos.

En relación con mi gestión, destacó "la actitud tinosa[3] y las desveladas gestiones" que realizaba el presidente Mahuad.

La reunión en la Casa Blanca se desenvolvió en un ambiente jovial pese a la tensión política que envolvía no solamente a Lima y Quito, sino también a Washington, donde la Cámara de Representantes acababa de aprobar por 258 votos contra 176 —con el apoyo de 31 demócratas, el partido del presidente Clinton— la apertura de una investigación sin plazos y de alcance ilimitado contra el presidente sobre la naturaleza de su relación con Mónica Lewinsky, y cuyos resultados podrían conducir a su destitución.

En la rueda de prensa que ofrecimos el presidente Fujimori y yo en el Jardín de Rosas de la Casa Blanca luego de la reunión con el presidente Clinton informamos que él había ofrecido tomar un interés personal en la solución del conflicto. Clinton, por su parte, felicitó el espíritu de coordinación y apoyo mutuo con el que ambos presidentes latinoamericanos estábamos conduciendo las negociaciones y elogió el coraje que demostramos al haber asumido directamente el manejo diplomático de las negociaciones: "Igual deberían hacer otros [líderes] que buscan la paz", comentó sonriendo, en clara referencia a las negociaciones palestino-israelíes, las cuales tropezaban por esos días.

La respuesta formal de los países garantes a nuestra petición de que actuaran como árbitros llegó a través de una comunicación fechada el 10 de octubre, en la que condicionaban su aceptación de convertirse en árbitros al "evento de que los Congresos de ambos países hubieran aprobado este procedimiento", manifestando que sería muy útil conocer el pronunciamiento de ambos Congresos en la próxima reunión en Oporto (Portugal), citada para el 17 de octubre. El proceso de paz se había convertido en una carrera contrarreloj: ya no contaban solamente las semanas y los días, sino las horas y los minutos.

Para no dejar resquicio alguno que pudiera ser usado por quienes buscaran boicotear el proceso mediante discusiones bizantinas de tipo jurídico, demoras, postergaciones o empantanamientos, solicité al procurador general del Estado, Ramón Jiménez Carbo, un pronunciamiento escrito sobre si era

necesaria la aprobación previa del Congreso para aceptar el procedimiento arbitral. El procurador respondió que sí era necesaria la aprobación pero que el Congreso requería, antes de votarla, la determinación del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre la constitucionalidad del procedimiento planteado.

Cualquier tropiezo, aunque solo fuese una demora circunstancial y efímera en el pronunciamiento del Tribunal o en la decisión del Congreso, podría haber descarrilado el proceso, pues nos habría impedido llevar a Oporto la aceptación del arbitraje de los países garantes en los términos en que ellos lo habían pedido, y habría abierto un espacio para la duda, la incertidumbre y la desconfianza en la población de ambos países. La conducción inteligente y hábil de Vicente Burneo Burneo, presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, así como el compromiso patriótico de todos sus miembros, desembocó en una resolución unánime que declaraba constitucional el procedimiento arbitral solicitado por los países garantes.

En la noche del 14 de octubre, en cadena nacional de radio y televisión mantuve una conversación con los periodistas Benjamín Ortiz, Alfonso Espinosa de los Monteros y Andrés Carrión en la que resalté las virtudes de la paz y las consecuencias negativas de la guerra, y descarté la idea de convocar a una consulta popular sobre el tema. Finalmente, a las 4:05 de la mañana del 16 de octubre, el Congreso ecuatoriano aprobó mi pedido y otorgó a los países garantes la calidad de árbitros en la resolución del conflicto con el Perú por el territorio de Tiwintza por 96 votos a favor, 21 votos en contra (del PRE y del Movimiento Popular Democrático) y 2 abstenciones. Dos horas antes, a las 2:15 de la mañana, el Congreso peruano había aprobado el procedimiento arbitral con 86 votos a favor, 26 en contra y 1 abstención.

En la recta final hacia la paz

Al día siguiente, 17 de octubre, arribé a la ciudad de Oporto en el avión presidencial del presidente Andrés Pastrana, quien me invitó a volar con él. En una ceremonia especial, el presidente Fujimori y yo entregamos a los países garantes las decisiones de los Congresos. Los presidentes Menem, Cardoso y Frei recibieron las cartas de los Congresos en las que estos pedían definir la frontera terrestre común con carácter vinculante y abarcando la totalidad de la controversia. El presidente Cardoso declaró que entregarían su decisión muy pronto, "seguramente la próxima semana".

La terrible situación de la economía mundial fue el tema central de la Cumbre. En ella, 21 países iberoamericanos pedimos a las potencias mundiales que intervinieran para salvar la economía del planeta, afectada por los coletazos de la reciente crisis en Rusia.

Realicé una gestión de última instancia: pedí a los PRE-sidentes de Argentina y Chile que me recibieran, pues no los había visitado en sus países desde antes de asumir la Presidencia. En un gesto de cortesía le informé al presidente Fujimori que realizaría esa gestión. Al frente de una numerosa comitiva, que incluía varios expresidentes del Ecuador, visité al presidente Menem en la Quinta Presidencial de Olivos, su residencia oficial en Buenos Aires, el 21 de octubre. Nos invitó a almorzar y, con una sonrisa llena de significado, me preguntó que si no tendríamos inconveniente en compartir ese almuerzo con el presidente Fujimori y la delegación peruana que llegaría en unos minutos. Alberto Fujimori había planeado el mismo viaje que yo: era claro que él no podía dejar de hacer una última gestión si yo la hacía, y nos tenía la sorpresa, no exenta de humor, de que seguía paso a paso nuestro itinerario. En la tarde la comitiva ecuatoriana y yo visitamos al presidente Frei en el Palacio de La Moneda en Santiago, y la cena a la que nos invitó también se convirtió en la "cena de la hermandad", pues la compartimos con el presidente Fujimori y su comitiva.

El laudo arbitral y la firma de la paz en Brasilia

El viernes 23 de octubre invité al Salón Amarillo del Palacio de Carondelet a los expresidentes ecuatorianos, a mi gabinete, a autoridades del sector público y a decenas de representantes de organizaciones de la sociedad civil en el país para que me acompañaran a recibir de manos del embajador de Brasil en Quito, Osmar Chofi, la carta que contenía la decisión de los países garantes. Al mismo tiempo, el presidente Fujimori recibía el laudo arbitral en el Palacio de Gobierno de Lima.

El momento en que la abrimos quedó marcado en el corazón y en la memoria de las cerca de 300 personas presentes, así como de los millones de personas que lo vieron por televisión. La decisión separaba dos conceptos que usualmente vienen juntos: el de *soberanía* y el de *propiedad*. (Por ejemplo, si una persona visita la embajada de un país en el exterior, al entrar en el edificio está en el territorio soberano de ese país, que además suele ser el propietario del edificio). En lo esencial, el dictamen acogió lo expresado en el Parecer Jurídico-Técnico y determinó que el territorio en disputa formaba parte del territorio soberano del Perú. Hasta aquí, el dictamen era, tomando la expresión radical del canciller Ferrero frente al conflicto con Ecuador, "Río y punto".

No obstante, la decisión incluía las conquistas ya conseguidas por los negociadores ecuatorianos a lo largo de tres presidencias: que los barcos con bandera ecuatoriana podrían navegar por el Amazonas y sus afluentes; que el país podría instalar y administrar bodegas y facilidades portuarias en centros de 150 hectáreas cada uno que aseguraran el uso efectivo del río Amazonas como ruta de futuro comercio internacional; y que los dos países transformarían la zona del conflicto en una de protección ecológica,

desmilitarizada y conformada por territorios soberanos de ambos países.

La parte más difícil y novedosa del dictamen fue la obligación que impuso al Congreso peruano: otorgar al Ecuador un área de un kilómetro cuadrado "en cuyo centro se encontrará el punto que el Ecuador proporcionó a la MOMEP, denominado Tiwintza". De acuerdo con el laudo arbitral, esta área debía otorgarse en forma de propiedad privada y con derechos reales (salvo el derecho de transferir), que no estaría sujeta a confiscación y que debía hacerse a título gratuito. Esta área se conectaría con el territorio ecuatoriano a través de una vía pública carrozable que debía ser construida por el Perú a más tardar en 30 meses.

Habíamos conseguido finalmente la propiedad de Tiwintza, un pedazo de suelo sagrado para nuestro país, símbolo de nuestras luchas y cementerio de los soldados que cayeron defendiendo nuestra heredad en el conflicto del Alto Cenepa en 1995. Esto era, evidentemente, "Río *y más*".

La reacción nacional fue ampliamente favorable porque habíamos alcanzado la Paz por medios diplomáticos en la mesa de las negociaciones, en la cual hicimos oír nuestra voz, y no a través de una imposición armada como en Río de Janeiro en 1942. Argumentamos con base en nuestros derechos, fuimos tratados con respeto y resolvimos nuestras diferencias con la aplicación de un mecanismo de solución de conflictos reconocido universalmente como es el arbitraje, conducido en este caso por cuatro de los países más importantes de América y con el respaldo de Su Santidad Juan Pablo II. El ministro de Defensa, el general José Gallardo, lo expresó así:

> La paz se ha conseguido en el momento oportuno. El país no está invadido, no está humillado. Ha concurrido a negociar con la frente en alto, soberanamente, ha sido parte de un proceso con la participación de los garantes y de los pueblos de América, sujeto a las normas del derecho internacional (...).

El proceso estaba concluido y deseábamos firmar la paz lo más pronto posible para evitar que apareciera cualquier complicación indeseada. La Casa Blanca había sugerido que firmásemos el tratado en Washington, en un evento presidido por el presidente Clinton. Aunque nos sentimos honrados por la invitación, consideramos que por la superlativa importancia que habían tenido Brasil como país y Fernando Henrique Cardoso como presidente en el éxito de la negociación, la ceremonia debería realizarse en Brasilia. El Gobierno brasileño aceptó organizar el evento el martes 26 de octubre.

El 25 de octubre en la noche, la numerosa delegación ecuatoriana, integrada por representantes de todos los sectores del país, arribó a Brasilia. Esa misma noche suscribimos un convenio con Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, para la concesión de USD 500 millones para financiar los proyectos binacionales que habían sido identificados en las negociaciones de paz.

En la mañana del 26 de octubre de 1998, ante la presencia de más de mil invitados especiales y teniendo como telón de fondo el espléndido mural de Cándido Portinari en el Palacio de Planalto en Brasilia, escuché la voz del funcionario de la Cancillería brasileña que decía: "*Convido o excelentísimo senhor Jamil Mahuad, presidente do Ecuador, a assinar a Ata Presidencial de Brasilia* (...)". En seguida anunció en perfecto español: "Suscriben en calidad de testigos de esta solemne ceremonia los excelentísimos señores Fernando Henrique Cardoso, presidente de la República Federal del Brasil; Carlos Saúl Menem, presidente de la República Argentina; Eduardo Frei Ruiz Tagle, presidente de la República de Chile y William Clinton, presidente de los Estados Unidos de América". Al ponerme de pie sentí una corriente eléctrica bajar por mi espina dorsal, la cual me acompañó hasta que tomé asiento para suscribir con toda solemnidad los documentos que las diligentes manos de un diplomático ponían frente a mí.

Acababa de firmar junto con el presidente Alberto Fujimori la paz definitiva entre nuestros países, luego de casi 200 años de disputa territorial y solo 77 días después de haber asumido la presidencia del Ecuador. La audiencia estalló en aplausos.

Inicié mi discurso[4] recordando cómo empezó la trayectoria final de ambos países hacia la paz con la invitación a dialogar que le extendí al presidente Alberto Fujimori en mi discurso de posesión de agosto; continué con la explicación de cómo la firma de la paz encarnaba las siete armonías de la cultura aymara; reconocí nuestra gratitud con los países garantes por el papel que jugaron, mencionando a cada uno de sus presidentes y destacando la gestión cumplida por el presidente Cardoso; subrayé que el arbitraje de los garantes de la paz cumplía el sueño de nuestros libertadores Bernardo O'Higgins, José de San Martín y Simón Bolívar, añadiendo que calzaba con el verso inmortal que le dedicara José Joaquín de Olmedo a Bolívar en el *Canto a Junín* por su victoria en esa batalla, que selló la independencia americana de España en 1824: "Proclaman a Bolívar en la tierra, árbitro de la paz y de la guerra"; destaqué cómo la paz construida era una creación colectiva de América Latina y de los Estados Unidos; obsequié al presidente Pastrana una de las plumas que había usado para firmar la paz, con la esperanza de que le pudiera servir a él para firmar la paz con la guerrilla en Colombia; y celebré que Perú y Ecuador revitalizaríamos el intercambio comercial que ya existía entre nuestros pueblos aborígenes, porque el señor de Sipán, el gobernante de la cultura precolombina mochica cuyos restos habían sido encontrados en 1987 en la ciudad peruana de Chiclayo, tenía entre sus preciados adornos una concha *Spondylus*, que proviene de la isla de la Plata, en Ecuador.

En un momento particularmente importante para mí rendí homenaje a la memoria de mi abuelo, el coronel Augusto Witt Añazco, combatiente de la guerra de 1941 que enfrentó a los dos países, y se me quebró la voz al mencionarlo y al ver a la audiencia, a los presidentes e incluso al rey Juan Carlos de España aplaudiendo. Quizás, dije, hacía falta que llegara a la presidencia del Ecuador alguien nacido en la provincia de Loja, que limita con el Perú, y nieto de un combatiente de la guerra del 41 para que se

atreviera a sellar la paz.

Al final expresé un reconocimiento a la responsabilidad y al coraje del presidente Fujimori, sin cuya presencia no habríamos llegado a firmar la paz, y anuncié que le hacía entrega de dos monedas: un sol peruano y un sucre ecuatoriano. Estas me las había entregado un comerciante en Macará, ciudad de la provincia de Loja —que limita con el Perú—, para que se las diera al presidente peruano con el pedido de que las conservara como símbolos del intercambio comercial que construiríamos los dos países en un futuro sin guerras. En el momento más sublime de mi intervención le obsequié al presidente Fujimori una cantimplora usada por un combatiente ecuatoriano en 1941, "para que la guarde como símbolo de que esta paz es permanente". Cerré mi mensaje con una alusión a la Oración de la Serenidad —¡no podía ser de otra manera!— y dándole gracias a Dios porque nos había concedido su luz para entender que esta era una situación que sí podíamos cambiar, así como el coraje para cambiarla. "Al presidente y al amigo, una invocación final: hoy ganamos la paz. Lo invito a que desde el día de hoy, de manera completa, total, definitiva y permanente, ejerzamos la paz".

Quienes estuvimos en el Palacio de Itamaraty —la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil— participamos en la celebración cívica más jubilosa que se había dado en las Américas en los últimos tiempos. El canciller Ayala recuerda así la atmósfera del lugar esa mañana:

> El discurso del presidente ecuatoriano mantuvo a la audiencia en un ambiente de tensión y emoción tales que verdaderamente, como rezó el titular de uno de los diarios, 'electrizó a Brasilia' y fue largamente aplaudido por todos los asistentes, cuyos comentarios posteriores destacaron su profundidad y lo calificaron como extraordinario e inolvidable.

En su discurso, el presidente Cardoso dijo que la ceremonia "arrancó lágrimas en mis ojos, deseos de llorar de alegría y emoción. Ha sido una gran mañana".

Los ecuatorianos empezamos a ejercer la paz el día siguiente: el 27 de octubre los miembros de la delegación ecuatoriana hicimos una escala en nuestro retorno a Quito para navegar por primera vez con nuestra bandera ecuatoriana por el río Amazonas, en la zona en que este confluye con el río Negro.

A pesar de que el Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú, firmado el 26 de octubre de 1998, es uno de los más exitosos ejemplos de superación de conflictos que recuerde la historia contemporánea y que sus beneficios alcanzan hoy a millones de personas y familias de ambos países, la positiva disposición de los pueblos a vivir en paz no estuvo libre de dificultades. Pocos días después de la firma del acuerdo, en Iquitos, ciudad peruana ubicada en el Amazonas, los disturbios en contra del resultado escalaron en forma violenta y dejaron un saldo de cinco muertos, según los reportes de la prensa peruana de la época. En Ecuador, a diferencia de Perú, no hubo expresiones masivas y, menos aún, violentas de rechazo, y prevaleció un sentimiento positivo frente al acuerdo. Gracias a la victoria militar en la guerra del Alto Cenepa de 1995, los ecuatorianos pudimos valorar el potencial de la nueva época de paz y entrar al siglo XXI sin resentimientos ni resquemores[5].

Las reacciones a la firma del acuerdo fueron sobrecogedoramente positivas. Hacia finales de octubre, el legendario presentador de noticias del canal Ecuavisa, Alfonso Espinosa de los Monteros —quien desde 2004 posee el récord Guinness como el "presentador de un noticiero de televisión con la más larga carrera"— destacó mi hasta entonces breve gestión en la Presidencia en un artículo publicado en el diario *El Comercio*:

> Jamil Mahuad parece traer algo nuevo en materia de liderazgo. Parece, porque aunque sus primeros 70 días de gobierno han sido intensos, siempre es un plazo corto para emitir juicios definitivos. Ubicado en el centro, se advierte en él capacidad para orientar, provocar debates, ayudar a pensar y canalizar posibles consensos. No aparece como dueño de la verdad y sabe escuchar, da ideas y las recoge. Por cierto, también demuestra firmeza para las decisiones y conciencia para asumir riesgos. Los primeros 70 días de Jamil han sido un yunque para forjar al estadista. El manejo del problema territorial y las primeras decisiones económicas dicen mucho, pero vendrán más pruebas para el presidente y para el país (...). Que siga demostrando sencillez, buen juicio, integridad y siga forjando un liderazgo auténtico que no se limite a diseños de imagen. En el éxito o fracaso de Jamil está la suerte del país[6].

En el ámbito internacional, el reconocimiento más explícito y honroso vino de parte del presidente Clinton, quien afirmó, refiriéndose al presidente Fujimori y a mí: "Ustedes han eliminado la fuente más antigua de conflicto armado internacional en este hemisferio".

Para mí, que en el discurso de posesión había mencionado "que entre los calificativos que podía recibir un gobernante latinoamericano moderno, ninguno era más grande que el de pacificador, que el de constructor del desarrollo", el logro de la paz y la forma en que fue recibida por ecuatorianos, peruanos y ciudadanos del mundo constituyeron una fuente inextinguible de fe en que el espíritu humano de cooperación prevalece sobre cualquier obstáculo; de reconocimiento emocionado y respetuoso al trabajo y al sacrificio de nuestras Fuerzas Armadas y de nuestra diplomacia; de esperanza en que ahora construiríamos un mejor futuro en conjunto; y de gratitud hacia Dios, mi familia, mi equipo de gobierno y todo el pueblo ecuatoriano por haberme dado la oportunidad de servir a mi país de un modo tan importante e inolvidable

---

1 Oficial de la Marina del Brasil que dirigió la Comisión Brasileña Demarcadora de Límites. Fue escogido como

árbitro en materias relativas a la interpretación del Protocolo de Río y expidió su fallo el 14 de julio de 1945.

2 La analogía del barco está descrita en la introducción de esta crónica.

3 Adjetivo de uso común en países andinos para referirse a alguien que es hábil, diestro y seguro (N. del E.).

4 Para acceder al resumen de la ceremonia en Brasilia y del "Discurso de la Paz" o el "Discurso de la cantimplora", el lector puede dirigirse a la última página del libro, donde hay una lista de códigos QR que dan acceso a este y otros videos (N. del E.).

5 Como el problema limítrofe entre Ecuador y Perú había entrado en la pequeña lista de los conflictos mundiales que eran considerados "inabordables", los aspectos de forma y fondo empleados en su solución son hasta hoy objeto de estudio en varios centros y universidades del mundo, que lo analizan desde los ángulos de la negociación, el liderazgo y las relaciones internacionales, entre otros. En mis casi 21 años de actividad académica he comprobado que este es el tema ecuatoriano que más interés despierta en audiencias internacionales.

6 Espinosa de los Monteros, A. (1998, 22 de octubre). Los días intensos de Jamil. *El Comercio*.

CAPÍTULO VII

“Es la economía, estúpido”

Bloqueo político al incremento del IVA

En 1992 William Jefferson Clinton, el joven gobernador del pequeño estado de Arkansas, ganó la nominación demócrata a la presidencia de los Estados Unidos, elección en la que se enfrentó al presidente en aquel entonces, George H. Bush, quien aspiraba a la reelección. Tanto la hoja de vida de Bush (cuatro años como presidente y ocho como vicepresidente del país en el Gobierno de Ronald Reagan, exdirector de la CIA y exembajador ante las Naciones Unidas) como su imagen internacional (sustentada en la victoriosa coalición de países que organizó para triunfar en la guerra del Golfo en el Medio Oriente) superaban con creces a la del inexperto gobernador Clinton. Con índices de aprobación cercanos al 80 %, todo hacía prever que el presidente Bush sería reelecto con facilidad. Sin embargo, había una falla en su gestión presidencial: las cifras de la economía norteamericana no eran buenas.

Dos consultores políticos de la campaña de Clinton —James Carville y George Stephanopoulos— sugirieron al joven político centrar su estrategia en atacar la gestión de Bush en la economía. Su opinión era que, sin importar el tema que se tratara o debatiera en la campaña, los candidatos a todas las dignidades públicas debían desembocar inevitablemente en el tema económico. De esta forma, para que a nadie se le olvidara, pintaron en las sedes de la campaña demócrata la frase *It’s the economy, stupid* (traducido al español como “Es la economía, estúpido”). Posteriormente, y luego de varios debates públicos con su contendor, Clinton ganó la elección y la frase se convirtió en un ícono de la cultura estadounidense. Se cita con frecuencia para argumentar que el tema económico es el más importante en la lista de preocupaciones de la ciudadanía. En últimas, ni el triunfo en la guerra del Golfo, ni la alianza internacional que logró formar para esa guerra, ni el reconocimiento mundial que recibía para inicios de la década de los noventa le alcanzaron a George H. Bush para compensar el déficit económico interno.

Una realidad semejante nos aprestábamos a vivir en el Ecuador a fines de 1998. A pesar de la magnitud histórica del acuerdo alcanzado entre los dos países, no tuvimos tiempo para celebrarlo adecuadamente en el Gobierno del Ecuador. Después de resolver el primer objetivo estratégico que nos habíamos propuesto antes de llegar a la Presidencia, volcamos inmediatamente todos nuestros esfuerzos a trabajar en el segundo objetivo estratégico —la reconstrucción del entramado social-económico del país—, para lo cual nos enfocamos en analizar cómo solucionar los problemas económicos y, en especial, cómo financiar el déficit fiscal.

Tenía razones para que me invadiera el optimismo. Si en el tema más antiguo y conflictivo de la historia del país habíamos logrado ponernos de acuerdo —primero entre nosotros y después con el Perú—, ¿cómo no íbamos a ponernos de acuerdo los ecuatorianos sobre temas presupuestarios que, en teoría, generaban menos enfrentamientos y, por lo tanto, estaban más abiertos al análisis racional? Si fuimos capaces de encontrar fórmulas de acuerdo con nuestros seculares enemigos, ¿cómo no las íbamos a encontrar entre nosotros mismos, que solo éramos adversarios políticos y vivíamos en el mismo país? Muy pronto la realidad se encargaría de desmentirme. Pocas veces en mi trayectoria política me equivoqué tanto al predecir el comportamiento de mis compatriotas: el bloqueo y el canibalismo políticos se aprestaban a servirse un banquete que duraría toda mi presidencia.

Teníamos que ejecutar tres acciones urgentes en el ámbito fiscal: normalizar el flujo de caja, financiar el déficit presupuestario heredado en 1998 y crear las bases de ingresos para 1999. Después vendrían los debates con el Congreso sobre las reformas estructurales profundas que habíamos propuesto en nuestro plan de gobierno, como los cambios en el sistema laboral y la privatización de empresas públicas.

Por muchos años, la dirigencia política ecuatoriana se había acostumbrado a comportarse como el avestruz que esconde la cabeza en la arena para no ver los problemas. Había descubierto varias formas de hacerlo para no afrontar la inflación más alta de América registrada hasta ese momento y producida por el descontrolado déficit fiscal. Hasta entonces, la mayoría de los políticos se habían acostumbrado a la cómoda y conveniente conclusión de que la angustia fiscal que impedía pagar salarios a proveedores y a contratistas del sector público era un problema exclusivo del Gobierno de turno y no de la clase política en su conjunto o de la sociedad ecuatoriana.

Para mantener su cabeza debajo de la arena y no ver el problema, los dirigentes políticos planteaban fórmulas que eran ineficaces, insuficientes y demagógicas, mientras mantenían la ilusión de que ofrecían alternativas de financiamiento al déficit fiscal.

Algunas de estas fórmulas eran ineficaces. Sugerían, por ejemplo, contratar más deuda por medio de la venta anticipada del petróleo para pagar la deuda existente, acción conocida como facilidad

petrolera[1]; esto era tan eficaz como pagar un crédito bancario con una tarjeta de crédito, es decir, pagar una deuda con otra deuda. Otras fórmulas, por el contrario, eran insuficientes, como la de renegociar la deuda externa, con la que yo estaba de acuerdo, pero era obvio que ese proceso tomaría muchos meses y que su éxito no estaba garantizado; por lo tanto, a menos que cayéramos en mora del pago de esa deuda, la solución no contribuía a resolver la situación actual. También estaba de acuerdo con la propuesta de recaudar más impuestos sin incrementar las tasas, pero aunque ya habíamos empezado la reestructuración del Servicio de Rentas Internas (SRI), tomaría tiempo recibir los frutos. En suma, ambas propuestas equivalían a proponer la importación de motobombas para apagar el incendio de un edificio que ya se encontraba en llamas. Otras propuestas, como la de cerrar las embajadas inútiles en el exterior, eran simplemente demagógicas.

El fisco ecuatoriano necesitaba ingresos permanentes, seguros y de recaudación confiable. Nuestra propuesta de incrementar el IVA del 10 al 15 % y eliminar ciertas exenciones de este impuesto era, a juicio de los expertos en el tema, la mejor propuesta tributaria para el Ecuador. Desafortunadamente, desde el principio de las conversaciones que tuvimos con los partidos políticos antes de enviar el proyecto al Congreso quedó claro que esta propuesta no conseguiría los votos necesarios para su aprobación. El incremento del IVA se habría de convertir en el tema de discusión tributaria más controvertido del país durante todo mi mandato. De hecho, continúa siéndolo hoy, 22 años más tarde.

El impuesto del 1% o "cómo convertir un limón en limonada"[2]

Mientras que en septiembre el debate nacional estaba concentrado en la solución al conflicto con el Perú, el debate tributario se había empantanado en el Congreso y la angustia nacional crecía, pues a la incertidumbre política y económica se sumaba ahora la internacional: nos encontrábamos en medio de las conversaciones de paz y no se vislumbraba todavía una luz al final del túnel en forma de una salida negociada.

De manera insólita, el 23 de septiembre el jefe de la bancada socialcristiana, Jaime Nebot —quien había jurado que no crearía nuevos impuestos—, propuso el único impuesto que su partido estaba dispuesto a apoyar: sustituir de manera definitiva el impuesto a la renta por un impuesto de lo que él llamó el "1 % a la circulación de capitales"[3] en moneda nacional y extranjera, en el cual el sistema bancario actuaría como agente de retención (el impuesto fue conocido popularmente como el 'impuesto del 1%' o el 'impuesto al cheque'). La propuesta de la bancada socialcristiana agitó un pandemonio de opiniones a favor y en contra en el país, y las discusiones en el Congreso adquirieron tintes ideológicos y regionalistas. Los voceros de las cámaras de la producción quiteñas, Gustavo Pinto y Marcelo Merlo, respaldaron la propuesta de Nebot.

En su columna en el diario *El Comercio*, el economista Abelardo Pachano[4] puso en una balanza los aspectos favorables y desfavorables del impuesto del 1%. En un extremo, destacaba como puntos positivos que todos los ciudadanos lo pagarían, que evitaría evasiones, que era de fácil recaudación, que permitiría el control centralizado en pocas instituciones, que generaría un flujo constante de recursos al Estado, que regiría para sucres y dólares, y que duplicaría el ingreso fiscal en 1999 porque el Estado recibiría simultáneamente el valor del impuesto a la renta de 1998 y la recaudación del nuevo impuesto del 1 %. En el otro extremo, veía como aspectos desfavorables que era un impuesto en cascada[5] que encarecería las transacciones financieras y, por lo tanto, afectaría a las actividades que las realizaran con frecuencia; que generaría desintermediación bancaria porque las personas preferirían hacer sus transacciones directamente entre ellas y en dinero para evitar el pago del impuesto; que las empresas multinacionales, que para entonces no pagaban el impuesto a la renta en el país, ahora pagarían el 1 % de impuesto a los ingresos brutos y a las transacciones internacionales en compra y venta de divisas; y que los bancos subirían las tasas para pagar el impuesto sobre depósitos, lo que encarecería el costo del crédito. Aunque reconoció la imposibilidad de calcular el monto de la desintermediación financiera —es decir, de las transacciones hechas por fuera del sistema financiero— y de la posible recaudación tributaria —porque consideraba que no había cifras confiables en el Banco Central del Ecuador ni en el Ministerio de Finanzas para hacer la proyección—, Pachano estimó que el impuesto del 1 % produciría entre USD 180 y USD 720 millones de ingresos al fisco. Finalmente, destacó que había países que tenían ambos impuestos en su sistema tributario y que no conocía a ninguno que lo hubiese aprobado en sustitución al impuesto a la renta[6].

Hacia inicios de octubre, las noticias sobre el proceso de paz con el Perú, las protestas sociales por la supresión de los subsidios y los preparativos para la entrega del Bono Solidario concentraban la atención pública. Como solo el Ejecutivo podía presentar proyectos de ley de carácter tributario que crearan o incrementaran el gasto público, decidimos presentar un proyecto de ley que recogiera una reforma tributaria conveniente para el país y que tuviera los votos suficientes para ser aprobado en el Congreso cuando el debate sobre los impuestos estuviera maduro.

Para llegar a este proyecto apliqué lo que Fisher, Ury y Patton llaman en su libro *¡Sí, de acuerdo!: Cómo negociar sin ceder*[7] la "estrategia *jiujitsu*" de negociación. De acuerdo con esta, en lugar de aceptar o rechazar la idea de plano nos dedicamos a estudiarla concienzudamente. Al respecto los autores dicen: "Si el opositor tiene artillería pesada, tú no quieres convertir una negociación en un enfrentamiento a tiros. Mientras más fuertes ellos aparezcan en términos de poder físico, económico [o, en este caso, político], más te beneficias de una negociación basada en los méritos del caso. Si ellos tienen poder y tú tienes principios, mientras mayor sea el papel que juegan los principios, mejor

estarás”. En otra parte del libro afirman lo siguiente: “Si contraatacar con la misma fuerza no funciona, ¿qué funciona? ¿Cómo prevenir el ciclo de acción y reacción? No contraataques. Cuando ellos afirmen sus posiciones no las rechaces (…). Renuncia a reaccionar para romper el círculo vicioso. En lugar de eso, elude su ataque y desvíalo como un ataque hacia el problema. Como en las artes marciales del Oriente del judo y el *jiujitsu*, evita enfrentar tus fortalezas directamente contra las de ellos (…). En vez de resistir su fuerza, canalízala hacia la exploración de intereses, inventar opciones para la ganancia mutua y encontrar estándares independientes [de valoración de la propuesta con base en sus méritos][8]”. Por supuesto, nuestra actitud decepcionó a quienes esperaban una confrontación total llena de excesos verbales y ataques personales e ideológico-políticos. Acostumbrados como estaban a un enfrentamiento político ‘a la ecuatoriana’, no apreciaron la estrategia gubernamental para alcanzar una reforma tributaria aceptable, sino que la interpretaron como un acto de debilidad del Ejecutivo. Por medio de esta estrategia conseguí neutralizar el escenario de ataques políticos y personales y convertirlo en un diálogo que condujimos a partir de los principios y objetivos que perseguíamos con la reforma tributaria.

En la preparación del proyecto llegamos a varias conclusiones en el Gobierno:

- Primero, que aunque el IVA era un mejor impuesto que el del 1% —pues era más técnico, racional y moderno—, en el Congreso no conseguiríamos reunir los votos suficientes para aumentar su tasa, pero sí para aprobar el del 1%.
- Segundo, que por esa razón quienes se enfrascaban en comparar los méritos técnicos de ambos impuestos cometían el error de comparar una realidad con una fantasía. Entre todos los proyectos de impuestos, solo el del 1% podría alcanzar los votos suficientes para ser aprobado, mientras que el incremento del IVA no tenía viabilidad práctica en esta coyuntura histórica; era, simplemente, una fantasía.
- Tercero, que dado lo anterior, la elección no era entre un ‘buen’ y un ‘mal’ impuesto, sino entre tener un impuesto y no tener ninguno, entre incrementar los recaudos o dejarlos como estaban, entre financiar o no financiar una buena parte del déficit fiscal.
- Cuarto, que la recaudación por el impuesto a la renta sería mínima el próximo año (1999) debido a la recesión económica de 1998. En estas circunstancias, no resultaba descabellado considerar una suspensión temporal del impuesto a la renta por el ejercicio de 1998 que debía pagarse en 1999. Una propuesta así en circunstancias normales habría sido una aberración.
- Quinto, que el proyecto inicial del impuesto del 1% planteado por el diputado Nebot contenía disposiciones que, a nuestro juicio, eran inaceptables por inconvenientes, pero que traía consigo algunas buenas ideas y la enorme energía de los votos que, sumados a los nuestros, podían permitir su aprobación. En vez de frenar el único proyecto que tenía viabilidad legislativa, podíamos modificar la propuesta inicial de Nebot hasta convertir el 1% en un impuesto no perfecto, pero sí aceptable para los expertos tributarios del Gobierno y para nuestros legisladores: convertir un limón en limonada.
- Sexto, que debíamos condicionar la permanencia de ese impuesto a su rendimiento efectivo. Según Nebot, el impuesto del 1% produciría en 1999 la apreciable suma de USD 700 millones, el doble de lo que había producido el impuesto a la renta el año anterior. Por el contrario, el Ministerio de Finanzas y algunos parlamentarios de la Democracia Popular consideraban que los ingresos serían menores. Nadie podía conocer *a priori* la cifra verdadera, solo se podía hacer estimaciones, y únicamente la recaudación efectiva nos diría quién había tenido la razón. Es usual solucionar estos tipos de discrepancias con el uso de cláusulas contingentes que entran en vigor de manera automática si no se cumple una meta específica de recaudación. En el Gobierno asumimos que el rendimiento sería el que aseguraba el diputado Nebot e introdujimos en el proyecto de ley unas cláusulas condicionales que se activarían automáticamente en el caso de que la recaudación no llegara a lo esperado. Establecimos en la ley que el impuesto del 1 % se eliminaría automáticamente y que volveríamos al impuesto a la renta si no producía ingresos superiores al 3% del PIB.
- Séptimo, que debíamos utilizar esta oportunidad para que, si regresábamos finalmente al impuesto a la renta, debíamos hacerlo a uno mejorado, desprovisto de los escudos fiscales acumulados por años en la ley tributaria que no se habían podido retirar por falta de votos en el Congreso.

Para el Gobierno era claro que tendría que pagar un costo político al mostrar su apoyo a la propuesta del diputado Nebot. Era muy fácil para la oposición atacar al Gobierno diciendo que Nebot le dictaba a este lo que había que hacer y que este lo ejecutaba. No obstante, los hechos recientes demostraban que esto no era verdad, pues el Gobierno era quien había marcado la agenda y conducido las políticas y los eventos más importantes y exitosos en sus primeros 100 días de gestión: la reconstrucción de la Costa (criticada por Nebot por lenta), la eliminación de los subsidios (contra la opinión de Nebot), la creación del Bono Solidario (sin contar con la opinión de Nebot) y la paz con el Perú (en contra de la tesis de la “herida abierta” de Febres Cordero y a la cual se había sumado Nebot antes de modificar su tesis del plebiscito previo a la firma por uno posterior a esta, lo que le hizo bien al país pues posibilitó el arbitraje de los países garantes). Ahora, con la reforma tributaria del impuesto del 1% se demostraba que el Gobierno era quien marcaba la agenda, pues el nuevo texto de la reforma modificaba

sustancialmente la propuesta original de Nebot.

El 4 de noviembre, en medio de la amenaza de los volcanes Guagua Pichincha y Tungurahua y el bloqueo de la negociación política de los impuestos, iniciamos la entrega del Bono Solidario a las madres más pobres y a las personas de la tercera edad. En apenas tres semanas, 450.000 personas se habían inscrito y más de 20 bancos lo estaban pagando a través de su red de sucursales y agencias en todo el país.

El Banco Mundial sugiere la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos

A pesar de que la Superintendencia de Bancos y Seguros reiteraba en sus reportes mensuales que el sistema financiero ecuatoriano no enfrentaba problemas de solvencia, las autoridades económicas del país fueron conscientes del impacto de la caída del Banco de Préstamos, ocurrida poco antes de cumplir un mes de posesionado mi Gobierno, y quisieron prepararse de mejor manera para lidiar con posibles problemas futuros.

Acudimos entonces al Banco Mundial, que en esos momentos era la institución más preparada en el mundo para asesorar en el manejo de crisis financieras porque estaba haciendo el seguimiento a las crisis de varios países del Sudeste Asiático. Pedimos su asesoría para preparar las reformas necesarias en la legislación bancaria ecuatoriana y el banco envió un equipo de expertos que incluía a los economistas Augusto de la Torre[9] y Carl Johan Lindgren —este último era el encargado de la misión del FMI para el sector financiero—, con quienes las autoridades económicas ecuatorianas empezaron a trabajar. Del trabajo de expertos del Gobierno ecuatoriano y del Banco Mundial surgió la recomendación de crear una entidad: la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Esta debía ser un organismo fuerte y autónomo, con capacidad para actuar sobre los bancos en dificultades de forma *ex ante* (antes del suceso) con mecanismos de control, intervención y coerción, en vez de actuar *ex post* (después del suceso). Hasta entonces, la legislación le permitía al Banco Central del Ecuador, la autoridad monetaria del país, actuar ante las crisis bancarias solo como prestamista de última instancia[10].

La Constitución del Ecuador de 1998 estipulaba que solamente el Ejecutivo podía presentar proyectos de ley con efecto tributario y que solo podía enviar un proyecto de ley económica con carácter urgente a la vez. Ya que había tantos problemas urgentes por resolver, reunimos en un solo cuerpo legal las normas sobre tres temas diferentes pero relacionados entre sí: el financiamiento del déficit fiscal por medio del impuesto del 1%, que esperábamos que nos permitiera recaudar entre USD 600 y 700 millones a partir del 1 de enero de 1999; las reformas bancarias, que le darían al Estado la capacidad de intervenir activa y oportunamente en la solución de crisis bancarias por medio de la AGD; y la reactivación económica de las empresas privadas en dificultades, mediante la creación de una línea de crédito de USD 1.500 millones con opciones de pagos diferidos, refinanciamiento a mediano plazo, y tasas y plazos razonables debido a los críticos estragos causados por El Niño.

El proyecto de ley lo enviamos al Congreso el 9 de noviembre. Unos días después, en su columna del diario *El Comercio*, el columnista Eduardo Castillo opinó que el impuesto del 1% era un

> impuesto fácil, transparente y de general recaudación a través de casi dos millones de cuentas bancarias (...), [que] rendirá de inmediato, día a día, en el primer año de su aplicación, más del doble que el vigente impuesto a la renta, que se suspende desde 1999 (...), y que seguramente se restablecerá más adelante, sobre bases de cultura, estadísticas y sistemas tributarios más adecuados (...). No es la perfección y la panacea. Pero, seamos prácticos, es el único político y, por lo tanto, jurídicamente posible en este momento de urgencia económica[11].

Sobre la propuesta de creación de la AGD, el economista Abelardo Pachano respondió a las preguntas "¿Es viable la AGD? ¿Funcionará su financiamiento? ¿Traerá fondos al país?" en su columna del mismo diario de la siguiente manera:

> Creo que sí lo es. Tiene una estructura muy simple y permite mantener una estrecha relación entre la Superintendencia de Bancos, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas. No es una entidad burocrática, ya que contará con los recursos humanos de las tres entidades señaladas y contratará servicios especializados con entidades particularmente preparadas para las delicadas tareas encomendadas[12].

El FMI elogia los logros del Gobierno, pero no hay acuerdo ni desembolsos

Una vez obtenida la paz con el Perú, era el turno de intensificar las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional para suscribir un programa formal que nos permitiera recibir los recursos que necesitábamos con urgencia para enfrentar el déficit fiscal.

La relación de mi Gobierno con el FMI transitaba por un camino cuyos hitos se reconocían con facilidad: se inició en la conversación que tuvimos con Stanley Fischer en julio de 1998, y que se sintetiza en la frase "Programa sí, pero no todavía" que le dije; ganó credibilidad con los recortes de gasto efectuados por mi Gobierno en las primeras semanas de mi mandato; avanzó después con las decisiones unilaterales del Gobierno ecuatoriano de eliminar los subsidios al gas y a la gasolina, y reducir el del diésel —medidas que coincidían con el modo de pensar del organismo— en septiembre de 1998, y con el lanzamiento del Bono Solidario; se canalizó con la solicitud formal del inicio de

negociaciones y la conversación del “barco en una servilleta” con el director gerente del organismo, Michel Camdessus, a comienzos de octubre de 1998; se afianzó con la definición de los proyectos de inversión bilaterales con el Perú que serían financiados con los “dividendos de la paz”; y fructificó con la estrecha colaboración con el organismo y con el Banco Mundial, que desembocó en las reformas al sistema financiero ecuatoriano y en la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos en octubre.

Para inicios de noviembre yo suponía que habíamos creado los fundamentos suficientes para conseguir con rapidez un programa con el FMI y una facilidad de pago extendida hasta por tres años. Mi presunción pareció ratificarse con las distintas declaraciones que dio Michel Camdessus a la prensa en su visita a Quito a mediados del mes, y que fueron publicadas el 15 y 16 de noviembre en el diario *El Comercio* mientras se discutía el proyecto del impuesto del 1 % en el Congreso. Camdessus declaró que las medidas y programas económicos del Gobierno ecuatoriano apuntaban “en la dirección correcta” y que veía con buenos ojos apoyar al Gobierno por varias razones:

> La primera: ha tomado el camino de las decisiones duras pero necesarias, lo que trae aparejado un certificado de credibilidad. La segunda: el fortalecimiento de los cambios, especialmente la reconstrucción. Y finalmente, la razón que considero más importante: el apoyo del FMI permitirá que instituciones multilaterales de crédito como el BID y el Banco Mundial otorguen recursos al Ecuador en mayor proporción[13].

Así mismo, argumentó que “los objetivos del presidente Mahuad en materia de crecimiento económico, reducción de la inflación a un dígito, y su invitación al 0% del déficit en tres o cuatro años son valiosos, indispensables y logrables”[14]. De hecho, dio un tono esperanzador a su visita a la capital ecuatoriana: “Si estoy aquí es porque me pareció que, como los hay pocos en la historia de un país, es un momento en que regresa la Paz, y algo que hubiera podido ser un flagelo mayor para su Paz se está alejando”[15]. Posteriormente, bajo el título “El FMI apoya el 1 % para el corto plazo”, el mismo diario citó a Camdessus diciendo que, si bien discrepaba del proyecto tributario relacionado con el impuesto del 1% por su enfoque técnico, aceptó que era una “realidad ecuatoriana” y que esperaba que el sistema tuviera éxito: “Por un corto espacio de tiempo funciona, pero pasado cierto tiempo, la gente sabe muy bien cómo evitar pagar”[16].

Unos días después de las declaraciones de Camdessus, el presidente del Banco Central del Ecuador, Luis Jácome, declaró al diario *El Comercio* su apoyo al proyecto de ley de reforma tributaria: “Lo trabajamos a conciencia. Es una alternativa para los problemas estructurales del sistema financiero. No está hecho en función de las dificultades por las que atraviesa un banco. Este detalle no puede ser ignorado por los diputados. Por eso creo que la ley debería pasar ya”[17].

Sin embargo, mientras se discutía la ley proliferaron rumores de que el Filanbanco —el banco más grande del Ecuador en activos, pasivos, cartera, número de clientes y operaciones de comercio exterior, y el tercero en patrimonio en ese momento— atravesaba serios problemas financieros. Esta desgraciada circunstancia contaminó el trámite de la ley, que venía discutiéndose con intensidad y con asesoría internacional de primer nivel. La caída de un banco de ese tamaño, que podía producir un tsunami en el sistema financiero del país, convirtió a la discusión legal en el centro de las más disparatadas teorías de la conspiración, hasta el punto de que hubo quienes dijeron que la ley buscaba salvar a los banqueros cuando en realidad castigaba a los banqueros que lo merecían y protegía a los depositantes. Los rumores sobre la caída del Filanbanco dispararon la demagogia, el ideologismo y el regionalismo entre los diputados.

A pesar de esto, al final de una maratónica sesión que terminó a las 12:30 de la mañana del 26 de noviembre, el Congreso aprobó la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera, que sería conocida para unos como ‘la ley del 1%’ y para otros como ‘la ley de la AGD’. Esta ley le permitió al Gobierno actuar rápidamente ante la crisis del Filanbanco por medio de la nueva entidad, pues esta tomó inmediatamente la administración del banco, redujo a cero el capital de los accionistas y les exigió garantías personales adicionales. Un nuevo sistema de normas para el control de la liquidación de las instituciones financieras en el Ecuador había empezado.

Unos días antes de la aprobación de la ley cumplí mis primeros 100 días como presidente del país. El columnista Eduardo Castillo los describió así:

> Si se han de resumir estos 100 días de alguna manera muy sucinta, diré (…) que son los que corresponden a un ejecutivo ejecutivo[18]. Es que, en resumen, esto es lo que ha demostrado ser Jamil al tomar decisiones gravísimas, trascendentales, sopesando prudentemente la realidad, a la par que asumiendo audazmente los riesgos, sin mayores dilaciones[19].

---

1 Crédito internacional cuyo pago está garantizado por petróleo.

2 Expresión utilizada en Ecuador para sugerir cómo transformar una situación agria, ácida y desagradable en una agradable (N. del E.).

3 El proyecto proponía establecer una tarifa del 1% sobre el valor de todas las operaciones o transacciones monetarias que se realizaran a través de las instituciones del sistema financiero nacional, incluidas las operaciones *offshore*, independientemente de que fueran en moneda nacional, unidades de valor constante (UVC) o moneda extranjera.

4 Abelardo Pachano es un reconocido economista ecuatoriano. Fue presidente ejecutivo del Produbanco (1987-

2014), presidente de la Junta Monetaria (1988- 1990) y gerente general del Banco Central del Ecuador (1981-1984).

5 Es un impuesto que se recauda sobre cada etapa del proceso de producción de un bien hasta el momento de su venta al consumidor final.

6 Pachano, A. (1998, 3 de octubre). Inquietudes nacionales. *El Comercio*.

7 Publicado originalmente en 1981 en inglés como *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. En las ediciones siguientes de 1991 y 2011 se añadió a Bruce Patton como coautor.

8 Traducción mía del texto original en inglés.

9 Augusto de la Torre es un influyente y respetado economista ecuatoriano. Fue economista jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe y presidente del Banco Central del Ecuador.

10 Desafortunadamente, la AGD no cumplió con los objetivos señalados y terminó cubriéndose de desprestigio cuando acusaciones de corrupción cayeron sobre varios de sus directivos, nominados por consideraciones políticas en los años posteriores a mi ejercicio presidencial.

11 Castillo, E. (1998, 14 de noviembre). Heterodoxo, ingenioso y práctico. *El Comercio*.

12 Pachano, A. (1998, 14 de noviembre). Inquietudes nacionales. *El Comercio*.

13 *El Comercio*, 15 de noviembre de 1998.

14 *El Comercio*, 16 de noviembre de 1998.

15 *El Comercio*, 16 de noviembre de 1998.

16 *El Comercio*, 16 de noviembre de 1998.

17 *El Comercio*, 25 de noviembre de 1998.

18 Esta expresión hace referencia a la frase “Este es un banco banco”, eje de la campaña publicitaria del Banco del Pacífico en aquellos años y que fue muy popular.

19 Castillo, E. (1998, 21 de noviembre). Los 1.619 días de Jamil. *El Comercio*.

Diciembre: festejos, reconocimientos y balances personales y nacionales

La primera semana de diciembre, Quito vivía el ambiente festivo con el que conmemora cada año el aniversario de su fundación por los españoles el 6 de diciembre de 1534. Acepté la invitación del alcalde de la ciudad, Roque Sevilla, para asistir a la corrida de toros del 1 de diciembre, donde torearía el español Julián López, más conocido como ‘El Juli’, el matador más importante de la jornada. El Juli me dedicó la lidia del sexto de la tarde, al que le cortó las dos orejas luego de una faena excepcional. Parado frente a mí para recibir de vuelta su montera, el Juli me invitó a acompañarlo para dar la vuelta al ruedo y recibir el reconocimiento del público. Luego, en un abrir y cerrar de ojos, me encontré junto a él, ambos sobre los hombros de los aficionados. De esta forma, ambos salimos por la puerta grande.

A pesar de la percepción positiva de la opinión pública sobre mi gestión a finales de 1998, la situación económica del país se estaba volviendo cada vez más apremiante. Mis amigos y asesores Jeffrey Sachs y Felipe Larraín[1], ambos profesores de la Universidad de Harvard, me visitaron en la primera semana de diciembre para revisar la trágica situación de la económica ecuatoriana. En nuestras reuniones, Sachs opinaba que el impuesto del 1 % le parecía “repulsivo”, pero admitía que tener un impuesto repulsivo que ayudara a financiar el déficit fiscal era mejor que no tener ningún impuesto. También aseguraba que el FMI manifestaría su desacuerdo con el impuesto, pero que apreciaría que ingresaran dineros a las arcas del Estado.

En declaraciones a los medios, Michel Camdessus aprovechó para alabar mi gestión como alcalde de Quito al unirla con el éxito obtenido con el Bono Solidario: “Creo que el país va a exportar el petróleo, el Centro Histórico de Quito y el Bono, porque ustedes están pagando a un millón de personas sin haber creado ni un solo puesto público”[2]. Me sentí muy orgulloso de haber liderado la concreción de dos de estos “productos de exportación” en mi trayectoria pública: la rehabilitación y la puesta en valor del Centro Histórico de Quito como alcalde de la ciudad y el Bono Solidario como presidente del país. De hecho, para finales de 1998, el impacto social del Bono Solidario seguía rompiendo todas las expectativas: en el primer mes lo cobraron un total de 883.389 personas (733.213 madres y 150.176 personas de la tercera edad). Del total de reclamantes, 54% estaban ubicados en la Costa, 43% en la Sierra y 3% en la Amazonía.

El petróleo se mantenía en el centro de mis planes económicos. Quería darle un gran impulso a este recurso con la ampliación del actual oleoducto —el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), cuyo contrato firmaríamos en diciembre luego de haber estado parado durante seis años por discusiones internas— y con la construcción de un nuevo oleoducto para crudos pesados (OCP). Una parte de la producción de este último planeábamos destinarla para constituir la reserva que le sirviera al país en las temporadas en que bajara el precio del petróleo[3].

Hacia finales del año recibí varias muestras de reconocimiento a mi labor. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito me concedió en su sesión solemne la condecoración Rumiñahui, destinada a jefes de Estado; el diario *El Comercio* me eligió el Personaje del Año 1998[4] y el director general de la Unesco, Federico Mayor Zaragoza, anunció en Quito que me entregaría la Medalla de Oro de los Derechos Humanos. Así mismo, en las encuestas publicadas al final del año aparecía como el presidente ecuatoriano mejor evaluado al terminar su cuarto mes de gestión desde que el país había vuelto a la democracia en 1979. Desde Guayaquil, el analista económico Walter Spurrier sintetizó en su columna del diario *El Comercio* el sentimiento mayoritario de la población sobre las decisiones del Gobierno en materia económica:

> En los cuatro meses que han transcurrido de su mandato, el presidente ha mostrado coraje para tomar decisiones difíciles y habilidad para salir bien librado. Sorprendentemente, luego de multiplicar el precio del gas, reducir el subsidio eléctrico y aceptar la línea del Protocolo de Río, tesis peruana desde enero del 42, sale en hombros de la plaza de toros (…). Conocida es la intelectualidad del doctor Mahuad, lo que requiere que sus acciones se adopten dentro de un marco coherente. El presidente es, además, un maestro de la comunicación y el manejo de imagen. Tanto más, entonces, el desconcierto que aún no nos diga a los ecuatorianos hacia dónde quiere llevar al país[5].

De esta forma cerrábamos el año con excelentes evaluaciones de gestión, tanto por parte de los encuestadores privados como de los medios de comunicación en general. No obstante, lo cerrábamos también sin acuerdos políticos para superar la brecha fiscal y aún sin programa con el FMI. Para finales del año me preocupaban las tenebrosas señales de la gran tormenta económica que se avecinaba, y que una gran cantidad de mis compatriotas no lograban ver o no querían hacerlo. Otros quizás, en cambio, la veían, pero aun así se negaban a actuar.

A finales del año, *El Comercio* publicó un resumen del libro *Por la pendiente del sacrificio*[6], en el cual Carlos Arroyo del Río, presidente del Ecuador entre 1940 y 1944, narra las condiciones en que recibió el país y describe los enfrentamientos políticos internos que llevaron al Ecuador a estar inerme frente al Perú en la guerra de 1941 y a firmar el Protocolo de Río en 1942, mientras estábamos invadidos, para evitar una pérdida aún mayor de territorio soberano. Al leer el resumen, vi con incredulidad cómo varios elementos del canibalismo político ecuatoriano descrito por Arroyo del Río sobre la época que vivió como presidente se repetían en 1998. Recuerdo que la noche del fin de año pensé que dicho libro debería ser de lectura forzosa para los ecuatorianos, pues me parecía que nos ayudaría a aprender de nuestros errores.

Me puse entonces como propósito de Año Nuevo visitar cada medio de comunicación importante del

país para describir en tonos descarnados la terrible situación económica que estaba viviendo el país y lo que teníamos que hacer para salir adelante. Para facilitar la explicación y destacar el impacto de los diferentes factores en juego, decidí que usaría la imagen del barco. Me dije entonces con optimismo —lo que pronto se revelaría sin base— que si esta analogía le había parecido tan pedagógica a Michel Camdessus, director gerente del Fondo Monetario Internacional —quien hasta me recomendó registrar sus derechos de autor para que la institución la usara a nivel internacional—, con seguridad ayudaría a mis compatriotas en la mejor comprensión de la red de causas y efectos que conformaban la dramática maraña que tenía maniatado al Ecuador a finales del siglo XX.

---

1 El economista chileno Felipe Larraín era en ese entonces el profesor Robert F. Kennedy de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y había trabajado como consejero económico de varios Gobiernos, de las Naciones Unidas y de varios organismos multilaterales.

2 Mencionado en mis declaraciones en la entrevista publicada por *El Comercio* el 22 de noviembre de 1998.

3 Esta idea la concretamos luego en la Ley para la Reforma de la Finanzas Públicas, como lo explica Mario Prado en su artículo, incluido en este libro.

4 *El Comercio*, 22 de diciembre de 1998.

5 Spurrier, W. (1998, 15 de diciembre). Falta una visión. *El Comercio*. La frase final del comentario de Spurrier se refería a que el plan de gobierno, que para nosotros tenía objetivos estratégicos y un plan de acción con etapas concretas, no era percibido así por una parte de la población, pues esta sostenía que el Gobierno no tenía una dirección y metas claras.

6 Arroyo, C. (1996). *Por la pendiente del sacrificio*. Guayaquil: Ediciones del Banco Central del Ecuador.

Momento *Excálibur* 2: La ‘*nemociación*’ de la paz[1]

Las negociaciones son, por naturaleza, *nemociaciones* o intercambios de emoción. Negociamos porque, de lo contrario, no podríamos sobrevivir con lo que tenemos, pero al desprendernos de cosas valiosas estamos desprendiéndonos de algo que nos ata física o temporalmente a una comunidad de valores y creencias compartidas. Negociar con lo intangible es más difícil que con lo tangible, porque estamos jugando con lo que nos hace humanos y nos conecta con la tribu. Al ser un juego de emociones, en la negociación debemos aprender que el otro es también importante. Vivimos en paz porque los otros también viven en paz.

Historias *Excálibur*

El efecto tribal

Los alumnos registrados en la clase del profesor Daniel Shapiro[2] en la Universidad de Harvard entran al aula de clase. He sido invitado a dirigir con Dan la sesión de hoy. De inmediato, los asistentes del profesor los conducen al sitio de reunión del subgrupo al que han sido asignados para el trabajo que van a realizar. Al llegar al sitio los estudiantes se sorprenden al ver sobre una mesa una cantidad de objetos con los que solían jugar de niños: marcadores y papeles de colores, serpentinas, globos, plastilina, cintas Scotch y un papelógrafo.

Allí los asistentes les informan que su grupo es una tribu que acaba de integrarse y que debe escoger los símbolos que la identifiquen: un sonido corto, que equivalga a un himno; una bandera y un accesorio distintivo de su forma de vestir, que podrán crear con los papeles de colores, los globos, las serpentinas y la cinta Scotch; y un eslogan, que escribirán en el papelógrafo. Además, la tribu tiene que definir su posición oficial en tres temas fundamentales y polémicos: la religión de la tribu, el aborto y la pena de muerte. A continuación, en un ambiente festivo, cada tribu se presenta a las demás y explica sus características. Los participantes se divierten a lo grande.

De pronto, y sin sospecharlo, este mundo feliz se estremece por la dramática entrada del líder de unos extraterrestres, quien advierte que ellos harán explotar a la Tierra si todas las tribus no se ponen de acuerdo en escoger a una sola tribu que las represente. Ninguna de las posiciones tomadas por una tribu puede ser negociada o cambiada: están obligados a aceptar o rechazar a la tribu que los represente sin modificar ninguna de sus características.

Entonces, cada tribu escoge a su vocero y empiezan las tres rondas de negociaciones, que tienen los minutos contados. Por supuesto, cada tribu quiere ser la escogida como representante de todas y su vocero explica sus posiciones y méritos a las demás. Sus compañeros se ubican detrás de él mientras negocia y lo animan con el sonido distintivo de su himno. Al final se les acaba el tiempo y la mayoría de las veces ni siquiera avanzan a escuchar y analizar los planteamientos de los otros voceros. Al terminar cada ronda, el vocero regresa a su tribu para recibir retroalimentación e ideas de sus compañeros.

Transcurre la segunda negociación: el tiempo vuela, la confusión aumenta y no hay acuerdos. En la tercera negociación, los voceros sienten la presión de sus seguidores en forma de planteamientos expresados en total desorden. Crece el ruido y en medio de la vocinglería generalizada, la Tierra, casi siempre, explota frente a los ojos desmoralizados de quienes tuvieron en sus manos la posibilidad de salvarla, sin lograr explicarse cómo no fueron capaces de impedir la explosión. La identidad tribal adoptada apenas una hora antes y en un ambiente de juego inocente terminó siendo más importante que la vida del planeta. Es fácil imaginar lo que ocurre cuando se trata de la defensa de identidades clavadas por centurias en el ADN cultural de los grupos humanos[3].

El ambiente es depresivo en la clase después de la explosión. Con Dan desciframos las claves del fracaso con el grupo de estudiantes frustrados. Explicamos cómo cuando la identidad tribal se siente amenazada se activan un conjunto de procesos emocionales dinámicos que amplifican la mentalidad tribal. Ellos son: el *vértigo* (que nos succiona en un torbellino que gira alrededor de un solo tema, el de la identidad amenazada); los *tabúes* (verdades establecidas sobre las cuales, por convención tribal, no se puede hablar, o peor, discutir o confrontar); la *repetición compulsiva* (que nos conduce a un círculo vicioso de prácticas ineficientes y dañinas del que no somos conscientes o, si lo somos, resulta muy difícil salir); la *cruzada para defender lo sagrado* (sistemas de movilización tribal para defender algo precioso e intocable); y el *uso de la identidad colectiva para un propósito político* (generar grupos de seguidores que se identifican y definen por un valor tribal)[4].

“Sólo un símbolo”

En el semestre de primavera del 2000 enseñábamos con Roger Fisher en un seminario del Instituto de Políticas de la Universidad de Harvard. En una de las sesiones, un estudiante concluyó que si en la

cordillera del Cóndor no había reservas de petróleo o de minería importantes y era una zona prácticamente deshabitada, Ecuador y Perú habíamos estado peleando “solamente por un símbolo”.

—Estaría de acuerdo con su expresión si usted le suprime la palabra ‘solamente’ —respondió Roger.

Yo añadí que pocas cosas en la vida tienen la fuerza movilizadora de un símbolo. “Por ejemplo, ¿qué es una bandera?”, le pregunté al estudiante. “Desde una perspectiva meramente racional, es la unión de pedazos de telas de diferentes colores, pero todos sabemos que es mucho más que eso: una bandera representa la patria, la familia, el pasado, el futuro, nuestro orgullo, nuestra dignidad, nuestras raíces, nuestros sueños. Los símbolos son la representación de algo que consideramos sagrado, y cuando sentimos que alguien asalta lo sagrado, somos capaces de matar por defenderlo y de morir defendiéndolo”.

Terreno minado

Acabábamos de firmar la paz con el Perú en Brasilia y nos preparábamos para retornar al Ecuador. Le pedí al ministro de Defensa, el general José Gallardo, que en el viaje de regreso —luego de que el primer barco con bandera ecuatoriana navegara en el Amazonas— hiciéramos una visita a Tiwintza porque quería rendir un homenaje a los soldados caídos que estaban enterrados allí como un símbolo del reconocimiento del Ecuador a sus Fuerzas Armadas. El ministro me respondió que no era recomendable hacerlo porque las Fuerzas Armadas no podían garantizar mi seguridad personal. Lo miré con sorpresa y le dije que ahora estábamos en paz y que la amenaza externa había desaparecido. Me respondió que la amenaza era de otra naturaleza: que el terreno estaba tan sembrado de minas que yo no podría dar ni un paso sin poner en riesgo mi integridad física.

Lecciones *Excálibur*

Las principales lecciones, recién aprendidas o reconfirmadas, que extraje de la negociación de la paz definitiva con el Perú, fueron las siguientes:

1. **Evita los conflictos basados en la identidad porque son los más inabordables.** La esencia de la disputa territorial con el Perú tocaba un problema de identidad nacional: el carácter “amazónico” del Ecuador, parte de nuestro ADN desde el descubrimiento del río Amazonas en 1542. Esta identidad era sagrada. ¿Es negociable lo sagrado? Además, la disputa estaba asociada al dolor profundo del mayor trauma nacional: la humillación de la guerra de 1941 y el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Por esa razón, tanto o más complicada que la negociación externa puede resultar la negociación interna, la que debemos realizar en nuestras propias filas para acordar un objetivo común y el camino para alcanzarlo; para constituir la masa crítica que disparará la reacción en cadena que aunará inteligencias y voluntades.
2. **Evita a toda costa caer en el efecto tribal.** La amenaza a la identidad nacional originó en el pasado el efecto tribal en Ecuador y Perú. Ambos países caíamos con facilidad en las cinco trampas psicológicas comunes: no lográbamos detener el pensamiento obsesivo del vértigo que nos succionaba (en tiempos de guerra absorbía toda la atención nacional); habíamos convertido una solución negociada —que por definición requería sacrificar aspiraciones en ambos lados— en un asalto a lo sagrado, en un tabú penalizado con la mayor severidad política y social; el círculo vicioso (conflicto armado, cese de fuego, separación de tropas, negociaciones frustradas y nuevo conflicto armado) se había convertido en una repetición compulsiva y dañina de la que no lográbamos escapar; y todos los partidos y movimientos políticos del país, en un esfuerzo por unificar a sus seguidores, tenían una posición frente a este tema. En consecuencia, era un conflicto cargado de emocionalidad: posiciones extremas, excluyentes e irreductibles (ellos o nosotros, el bien contra el mal, la verdad contra la mentira). En esas condiciones, se consideraba antipatriótico escuchar a la otra parte; pero, ¿cómo se puede negociar sin escuchar?

   El sentimiento nacional sobre este tema semejaba al comportamiento de algunos de nuestros volcanes: podían estar dormidos por mucho tiempo sin dar señales de que existían, pero brotaban de golpe con una fuerza incontrolable cuando las circunstancias creaban el momento para que lo hicieran. Cuando eso ocurría, los conflictos armados reabrían viejas heridas que causaban mucho dolor y supuraban por largo tiempo.
3. **Evita llegar al pico de las crisis cuando el riesgo, la incertidumbre y la urgencia alcanzan su punto extremo.** Mi Gobierno actuó en el pico de una crisis extrema: extrema la importancia de lo que nos jugábamos, extrema la urgencia de actuar y extrema la incertidumbre de los resultados. A finales del siglo XX, y luego de décadas sin resolver sus problemas de fondo, fuerzas internas y externas amenazaban la supervivencia del Ecuador.
4. **Siempre separa a la persona del problema.** Los negociadores ecuatorianos actuamos con fuerza en la defensa territorial (el problema), pero con amabilidad y respeto hacia la otra parte (la persona). Lo razonable es mucho más que lo simplemente racional o mental: requiere que combinemos la inteligencia racional con la inteligencia emocional. La buena relación personal con el presidente Fujimori nos llevó a buscar una solución para cada problema. Por el contrario, cuando la relación es mala prevalece la actitud —muchas veces inconsciente— de encontrar un problema para cada solución.

5. **Primero atiende las cinco necesidades emocionales básicas de una persona.** ¿Somos seres racionales que sentimos emociones o seres emocionales que a veces razonamos? En la negociación con Perú nunca perdimos de vista las cinco necesidades emocionales comunes a todos los seres humanos: recibir aprecio, encontrar afinidad, defender la autonomía propia, obtener el respeto al estatus personal y ejercer un papel importante[5]. Todo ser humano tiene aspectos dignos de ser apreciados. Con cualquier ser humano podemos encontrar elementos afines y un terreno común para movernos. Si respetamos la autonomía y el estatus del otro, y si nos esforzamos por entender su situación y el papel que tiene que jugar, habremos asegurado la conexión emocional que nos permitirá pedir un trato recíproco en el tratamiento de los temas de fondo que decidirán la resolución de un conflicto.

   El presidente Fujimori y yo éramos muy diferentes en muchos aspectos: temperamentos, historias personales y realidades políticas. Supimos identificar y respetar esas diferencias y, a pesar de ellas, logramos encontrar un terreno común: por ejemplo, ambos éramos presidentes de nuestros países y teníamos que considerar las posiciones y actitudes de los Congresos, las Fuerzas Armadas, la opinión pública y la geopolítica internacional. En ese 'campo minado' nos movimos juntos para alcanzar el objetivo que ambos buscábamos: la paz entre nuestros pueblos.
6. **Explora cada oportunidad que aparezca en el radar.** La curiosidad y la apertura mental nos mantuvieron alertas para escanear los caminos para la paz que pudieran aparecer en el horizonte. Las oportunidades para la paz se parecen más a la luz de un candil que al potente reflector de un faro. Todos ven la luz del faro y se orientan por ella; la llama de un candil, en cambio, es tenue y vulnerable, depende del ambiente que la rodea. Un soplo inesperado de viento puede reavivarla o extinguirla —y muchas veces parece que ya se apaga—, pero continúa titilando para el observador atento.

   Dice la sabiduría tradicional de Oriente que hay tres cosas que no regresan en la vida: las flechas que se disparan, las palabras que se dicen y las oportunidades que se pierden. El presidente Fujimori y yo estamos convencidos de que aprovechamos la oportunidad que tuvimos en los últimos minutos de la 'hora 24'[6] de las negociaciones porque unas pocas semanas más tarde no habríamos podido firmar el mismo acuerdo de paz que firmamos finalmente el 26 de octubre de 1998: en el caso del Perú, porque el país entró en la campaña electoral para elegir presidente, y esos no son momentos para afrontar asuntos definitivos y definitorios de la vida de un país; en el caso del Ecuador, porque el impacto descomunal de la crisis generada por la 'tormenta perfecta' nos llevó a vivir tal vez el peor año económico del siglo XX, pues operó como un gran remolino que lo succionó todo y terminó destruyendo mi presidencia.
7. **Mantén negociaciones simultáneas a diferentes niveles.** La Paz entre Ecuador y Perú es una creación colectiva de las Américas: participaron los Gobiernos de los dos países involucrados, los de los países garantes y diversas instituciones de la sociedad civil. Para los países del continente siempre ha sido muy difícil alinear los cambiantes intereses de los múltiples actores disímiles de la política local e internacional para llegar a soluciones consensuadas. América Latina es la región del mundo donde más problemas se han solucionado mediante el diálogo entre las partes, y la Paz entre Ecuador y Perú enriquece ese récord.

---

1 Creé el término 'nemociación' para referirme a la negociación en los procesos en los que la relación personal entre los negociadores juega un rol preponderante en facilitar un resultado satisfactorio. Aunque esta relación está presente en las negociaciones, con mucha frecuencia tiende a ser ignorada, poco reconocida y hasta considerada una condición poco relevante.

2 Con Daniel Shapiro cofundamos el Programa Internacional de Negociación de la Universidad de Harvard. Dan es profesor asociado de psicología en la Escuela de Medicina y en el Hospital McLean. Es coautor con Roger Fisher de *Beyond reason: Using emotions as you negotiate* (traducido al español como *La emoción en las negociaciones*) y autor de *Negotiating the nonnegotiable: how to resolve your most emotionally charged conflict* (traducido al español como *Negociando lo no negociable*), que explica los elementos que configuran un conflicto basado en la identidad. Dan presidió durante tres años el Consejo en Resolución de Conflictos de la Agenda Global del Foro Económico Mundial. Para una visión general de los planteamientos de Dan recomiendo ver esta charla TED: TEDx Talks (2016, 19 de septiembre). How to win your next fight / Daniel Shapiro / TEDxHarvardCollegeSalon. *YouTube*. Disponible en: https://bit.ly/2L470NK.

3 Dan dirigió este taller de simulación en una de las reuniones del Foro Económico Mundial en Davos (Suiza). En él participaron algunos de los más grandes líderes públicos y privados del mundo. Desafortunadamente, en medio de acaloradas discusiones, la Tierra tampoco se salvó en Davos y desapareció en medio de una explosión apocalíptica.

4 Estos conceptos están desarrollados en el libro *Negotiating the nonnegotiable*, de Daniel Shapiro.

5 Este es el tema del libro *Beyond reason: Using emotions as you negotiate*, de Roger Fisher y Daniel Shapiro. Para este libro, como comenté anteriormente, escribí un capítulo sobre la negociación con el Perú y, en especial, sobre mi primer encuentro con el presidente Fujimori en Asunción.

6 Ver la explicación de este concepto en la segunda parte de esta crónica.

SEGUNDA PARTE

La tormenta perfecta explota en la mitad del mundo (enero de 1999–julio de 1999)

Es la economía, estúpido.

JAMES CARVILLE

Es una regla empírica que los estadistas solucionen
los problemas económicos, los políticos los desdeñen
y los candidatos les huyan.

JAMIL MAHUAD

Porque al menos yo, que era candidato,
sabía lo que iba a pasar. Era una bomba gigante
con una mechita cortísima [lo grafica con las manos].
Yo, que he luchado toda mi vida para que esas
desgracias no ocurran, ¿por qué tenía que ser
aquel al que le explotara la bomba? La bomba
le explotaba no a Mahuad, sino a cualquiera
que ganara las elecciones[1].

JAIME NEBOT

No es la velocidad la que mata, sino la parada súbita.

RUDIGER DORNBUSCH Y ALEJANDRO WERNER

Un dilema es un problema que no puede
ser resuelto sin crear otro problema.

ALAN WATT

La hora 25 no es la última hora,
sino una hora después.

CONSTANTIN VIRGIL GHEORGHIU

Si estás atravesando un infierno,
continúa caminando.

WINSTON CHURCHILL

---

1 Azpiazu, R. & Ruiz, G. (2019). *Jaime Nebot: El camino a la prosperidad*. Quito: Paradiso Editores.

CAPÍTULO VIII

Las batallas tributaria y presupuestaria de 1999

LAS DOS CARAS DE JANO

En la mitología romana, Jano es el dios de la dualidad, de los umbrales, de las puertas y de las transiciones. Se le representa con dos caras: una que mira hacia atrás y otra que mira hacia el frente. Jano simboliza el fin de un ciclo y el comienzo de uno nuevo, y por eso está relacionado con el mes de enero en el calendario gregoriano —el que se usa en casi todo el mundo— por ser el mes de transición entre dos años; de hecho, los nombres del mes en varios idiomas (*January* en inglés, *janvier* en francés, *janeiro* en portugués y *enero* en español) provienen del dios romano.

La imagen de este dios es la metáfora perfecta para explicar el corte radical que se dio a nivel político, económico y social en el país —y, por lo tanto, en mi Gobierno— entre los meses de diciembre de 1998 y enero de 1999. Este corte sería superado a su vez por otro aún más radical e histórico exactamente un año después, en enero de 2000, que produciría la dolarización de la economía ecuatoriana.

EL CONGRESO RECHAZA LA ANALOGÍA DEL BARCO

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera, aprobada por el Congreso Nacional a finales de noviembre de 1998 en medio de grandes debates, el 'impuesto del 1%' se empezó a cobrar a los movimientos financieros en todo el país a partir del 1 de enero de 1999. No obstante, pronto fue evidente que las fuentes de recursos conseguidas por el Gobierno seguían siendo insuficientes para cubrir el déficit fiscal que lo venía afectando en los últimos años.

Los medios de comunicación ecuatorianos contribuyeron al éxito de las negociaciones con el Perú en octubre de 1998 al informar sobre los hechos, explicar las dificultades, analizar las alternativas de solución y apoyar la fórmula final de paz con el país vecino. Cuando fui alcalde de Quito en dos periodos consecutivos, entre 1992 y 1998, recibí el apoyo de los medios en la comunicación de los beneficios de proyectos complejos para la ciudad como el Trolebús —el sistema de transporte público de la ciudad— y la rehabilitación del Centro Histórico de Quito. Ahora como presidente del país y en momentos de emergencia económica, esperaba una actuación similar de su parte.

En mi experiencia en el sector público había aprendido que una norma de oro en la comunicación es "no uses a tu mejor comunicador para dar malas noticias". Sin embargo, yo violé esta regla de manera intencional en las visitas que realicé durante el mes de enero de 1999 a más de una docena de periódicos y estaciones de televisión en varias ciudades para describir a sus equipos editoriales la dramática realidad económica del Ecuador. Lo hice porque estaba convencido de que el país necesitaba una pedagogía informativa de choque para reaccionar ante la grave situación económica, que el país debía mirar de frente a la verdad y que debía exigirles a sus élites que no se escondieran detrás del velo de la aparente ignorancia para postergar decisiones que se requerían con urgencia. Mi objetivo era que la prensa me ayudara a difundir la idea de que el Congreso debía actuar con urgencia para evitar una tragedia económica, y para ello había que presionarlo. En mis reuniones con los equipos editoriales de los medios presenté la analogía del Ecuador como barco que le había presentado al director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Michel Camdessus, el año pasado en Washington, expliqué los problemas que enfrentaba el país y planteé las alternativas de solución.

En el equipo de comunicación del Gobierno había discrepancias sobre la conveniencia de usar esa metáfora. El director de Comunicación de la Presidencia, Roberto Izurieta, y Serena Iturralde, asesora de comunicación, consideraban que la imagen de un barco que se llenaba de agua podía enviar un mensaje demasiado pesimista a los ecuatorianos. También les preocupaba que yo asumiera el rol de mensajero de malas noticias, porque de esa forma marcaba un contraste con la imagen de ejecutivo portador de ideas innovadoras y solucionador de problemas con la que la gente me había identificado por muchos años. Además, sentían que este rol de comunicador podía motivar a la oposición a "matar al mensajero" de las noticias perturbadoras en forma de aislamiento político y censuras públicas.

Los argumentos de Izurieta e Iturralde eran sólidos y valederos. Sin embargo, creí que era mi responsabilidad como presidente del país exponerme a los riesgos. Además, ya había tomado antes el toro por los cuernos en la Alcaldía de Quito y en la misma Presidencia del país, y obtenido buenos resultados: por ejemplo, el Trolebús y las negociaciones de la Paz. Confiaba en que las cifras de credibilidad y aprobación popular que había obtenido en diciembre de 1998 me ofrecían una plataforma para enviar el mensaje de emergencia con fuerza y para absorber con calma las reacciones negativas

que generaría. Como estaba convencido de que el ‘barco’ del Ecuador podría nave-gar a puerto seguro si poníamos en práctica nuestro plan de gobierno y lo hacíamos en tiempo oportuno, creía que era necesario tomar ese riesgo, sobre todo si considerábamos las consecuencias de la alternativa de no hacerlo, ahora que el Congreso debía discutir la ley de presupuesto de 1999.

Ya habíamos conseguido nuestro primer objetivo estratégico, la Paz. El segundo, la reconstrucción del entramado económico-social del país, requería varias acciones: aprobar un presupuesto con un déficit manejable y financiado; concretar el acuerdo de un programa con el FMI; emprender la modernización del sector público a través de la privatización de las empresas eléctricas y de teléfonos para mejorar el pésimo y caro servicio que ofrecían, y obtener recursos para financiar los proyectos de infraestructura vial, educación, salud y protección social de nuestro plan de gobierno.

Por aquella época, la publicación *Análisis Semanal* destacó en sus páginas mis visitas a los medios: “El presidente advierte de crisis. (...) se reunió con los medios de comunicación, cámaras y gremios para comunicar su mensaje de que había una crisis fiscal monumental en ciernes: el témpano que amenazaba, tal cual al *Titanic*, a la nave del Estado”[1].

El 20 de enero presenté ante el Congreso Nacional y el país mi Mensaje sobre el Estado de la Nación, en el que incluí la analogía del barco. La inmensa mayoría de diputados rechazó la analogía y las medidas que proponíamos para evitar una tragedia económica, y continuaron actuando como siempre: dándole la espalda a una realidad que preferían no ver porque si la veían, deberían tomar decisiones impopulares.

Cuando preparaba mi discurso recordé el monólogo del sabio y ciego vidente Tiresias en *Edipo rey*, de Sófocles, segundos antes de informarle a Edipo que la peste que asolaba a Tebas se debía a que el rey, sin saberlo, había cometido dos crímenes imperdonables: había matado a su padre y se había casado con su madre. Tiresias, que se había resistido durante mucho tiempo a decirle esta realidad a Edipo, pensaba: “¡Triste, triste de mí! Qué horrenda cosa es saber cuando el saber solo trae, a quien sabe, dolor”. En la escena, luego de escuchar de Tiresias esta terrible verdad, Edipo pasa por las tres fases iniciales de la reacción humana ante malas noticias: la *negación*, al ridiculizar a Tiresias —“para tu vil ganancia ojos abiertos, y ojos de ciego para tu arte de adivino”, le dice—; la *inculpación a otros*, al buscar un chivo expiatorio —acusa a su cuñado Creonte de haber sobornado a Tiresias para quedarse con el trono—; y la *eliminación del mensajero*, al dar la orden de matar al campesino que confirmó la historia de Tiresias. La escena de Tiresias con Edipo concluye tras un violento intercambio verbal que Tiresias cierra con una frase lapidaria: “Tras esto, contra Creonte y la sentencia mía escarnios amontona. En el mundo no habrá quien nunca aniquilado quede con más rigor que tú”[2].

A pesar de esto, y como los hechos demostrarían después, me di cuenta de que todo mi ejercicio de persuasión se estrelló siempre contra grupos parlamentarios tozudos, ideologizados e impermeables al análisis objetivo de las cifras.

Ni un centavo más para armas

Al día siguiente del discurso en el Congreso, el 21 de enero, tomé una decisión histórica que cambiaba por completo el paradigma de la adquisición de armas que había existido en el Ecuador hasta el momento: corté de un tajo la política anterior y declaré lo siguiente:

> No destinaremos ni un solo centavo a la compra de armamento que pueda ser utilizado en guerras internacionales. No hemos comprado nada desde el 10 de agosto y no compraremos nada hasta el 15 de enero del 2003, día en que terminará este mandato presidencial[3].

Era la primera vez en la historia del país que un presidente decidía algo tan radical sobre el gasto militar.

También dispuse reducir en un 60% el número de soldados conscriptos[4] —lo que, según nuestros cálculos, produciría un ahorro de USD 22 millones al Estado— y que el 25% de la fuerza militar (un total de 8.000 efectivos) se sumara a los 22.000 policías del país para garantizar la seguridad interna. La crisis económica y social había traído un incremento en los niveles de delincuencia a lo largo del país, en especial en la ciudad de Guayaquil, a la que declaramos en emergencia por pedido de sus fuerzas vivas. Estas eran decisiones drásticas e innovadoras frente a la tendencia de los gobiernos anteriores de no medir el gasto público en la defensa del país; fueron tomadas con el coraje de la “obediencia al sereno juicio” y eran posibles solo porque habíamos firmado la paz con el Perú.

El ministro de Defensa, José Gallardo, me comunicó que los altos mandos de las Fuerzas Armadas —conscientes de la terrible situación económica, y luego de un análisis mesurado en el que se pusieron por delante los sagrados intereses del país— apoyaron la decisión presidencial. La ironía es que exactamente un año más tarde, el 21 de enero de 2000, un golpe de Estado que encabezó un grupo de oficiales en servicio activo de las Fuerzas Armadas derrocó a mi Gobierno constitucional.

La discusión del presupuesto de 1999

El presupuesto general del Estado era la decisión legislativa más importante para inicios de 1999 en el Ecuador en ese momento, pues describía los ingresos que recibiría en 1999[5] y la forma de gastarlos. El

22 de enero remití al Congreso la proforma presupuestaria para el año en curso, que era un ejercicio de austeridad económica y una invitación a la responsabilidad política. El seguimiento estricto de este presupuesto, pensaba, garantizaría la estabilidad de la tasa de inflación y el acceso al programa con el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, las propuestas de recortes de gastos y de aumento de impuestos fueron muy mal recibidas por todos los sectores políticos.

En la proforma de presupuesto de 1999 que presentamos al Congreso, el gasto militar subiría USD 81,7 millones —una cifra menor frente a los USD 180 millones de incremento del año anterior— y el aumento se destinaría a actividades de desminado de la zona de Tiwintza, el escenario del conflicto con el Perú. A pesar de la drástica reducción, y de que para el año 2000 el presupuesto solo subiría en USD 18,1 millones, el gasto de defensa representaba el 46,4% de la cifra global del presupuesto de 1999.

Los medios de comunicación y los analistas económicos estaban de acuerdo en que el gran problema del Ecuador para enero de 1999 era el déficit fiscal y que su solución estaba en manos del Congreso por medio de la aprobación del presupuesto. Sin embargo, al iniciarse las discusiones sobre el proyecto de ley, los bloques políticos entraron en una paralización parecida a la indolencia, hasta el punto de que la aprobación de un presupuesto que nos permitiera operar en 1999 con un déficit aceptable llegó a parecer una batalla imposible de ganar. La publicación *Análisis Semanal* se lamentaba de la falta de aprobación parlamentaria y advertía de la inminente inflación que aquejaría al país si no se tomaba una decisión al respecto:

> Dada la gran brecha fiscal, que se agrega a la crisis bancaria que existe, [es posible que] los inversionistas se refugien en el dólar; el BCE tendría que abandonar las bandas cambiarias y permitir que el sucre flote; y más que flotar, se hundiría, elevándose drásticamente la cotización del dólar, alimentando la inflación e introduciendo la recesión (…). La parálisis en el proceso de toma de decisiones amenaza con ocasionar un descalabro, (…) [porque] aun si el Gobierno toma las fuertes medidas administrativas que ha anunciado para reducir el déficit (la elevación del arancel y la reducción de los gastos de las FF. AA), el déficit se mantendría alto, en alrededor de 6,3% del PIB, algo más de USD 1,2 millardos. Esto es insostenible[6].

Los medios nacionales criticaban a los dirigentes políticos por no estar dispuestos a pagar el costo político de aprobar los ajustes necesarios en la economía, ni dejar que el Gobierno se sacrificara para pagar ese costo necesario. Por su parte, los medios internacionales estaban anunciando la próxima llegada de una crisis al país. El diario estadounidense *Los Angeles Times* advirtió que Ecuador estaba atravesando “la peor crisis de los últimos 30 años”. Por su parte, el embajador de los Estados Unidos en Quito, Leslie Alexander, afirmó que en el Ecuador no había seguridad jurídica para que recibiera asistencia económica, lo que ponía en riesgo la posibilidad de acceder al programa de crédito con el FMI. En opinión de la firma de banca de inversión Lehman Brothers, la crisis ecuatoriana era similar a la de Brasil, pero en su fase terminal: “Ecuador, a un banco del colapso: crisis fiscal y bancaria”.

La prensa no acepta la analogía del barco

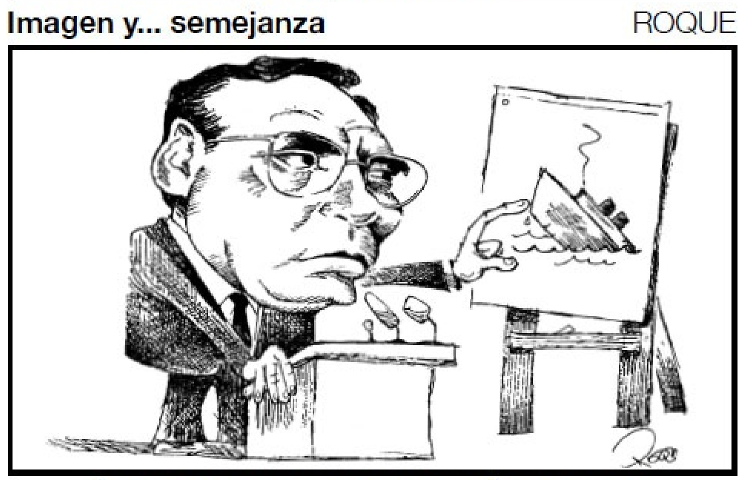
Mi situación en este punto con el país era igual a la de un médico en la sala de emergencias de un hospital que está listo con su equipo para intervenir a un enfermo que necesita una cirugía urgente —pues de ello depende su vida— y que, sin embargo, no puede operar porque los familiares del paciente no han firmado la autorización legal para que lo haga. Mi Gobierno era el equipo médico, los familiares eran los diputados y las élites económicas y sociales, el paciente era el Ecuador, que solo daría la autorización al presidente-médico para iniciar el doloroso tratamiento de medidas fiscales si admitía que su situación era muy grave y que su vida dependía del doloroso tratamiento. Para ello, el paciente tenía que escuchar la descarnada verdad de la tragedia.

A pesar de mis esfuerzos, las cosas no salieron como esperaba. El choque comunicacional de mi mensaje fue rechazado por la mayoría. Las caricaturas de importantes diarios del país (figuras 28-31) reflejaban o la incredulidad de que la tragedia que yo anunciaba fuese real o su resignación desesperanzada al darla como un hecho imposible de alterar.

Aunque muchos aceptarían después que tuve razón en mis advertencias, desgraciadamente ya era muy tarde. En política, como en la vida, no basta con tener razón; es necesario que te den la razón y que te la den a tiempo. Sufrí una pérdida doble: perdí apoyo ciudadano y perdí la batalla presupuestaria.

FIGURA 28. CARICATURA DE ROQUE (LUIS ROQUE MALDONADO) EN EL COMERCIO[7]

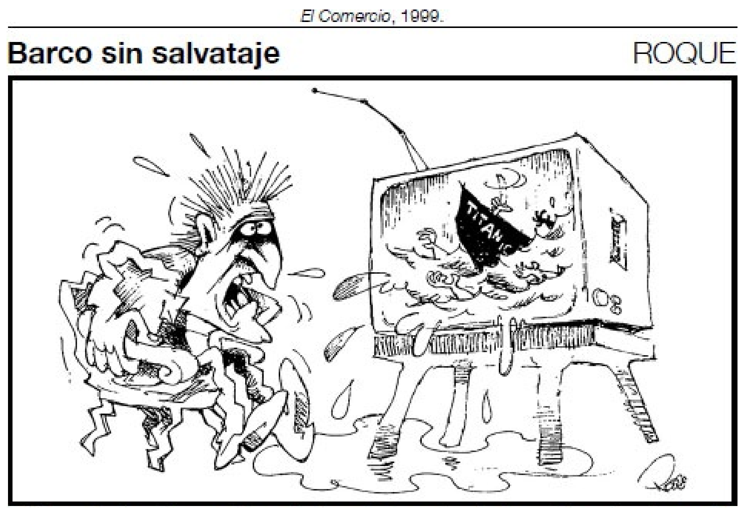
El Comercio, 17 de enero de 1999.



– Sé lo que tengo que hacer y sé cómo hacerlo: ¡Sálvese quien pueda!

Fuente: *El Comercio*

FIGURA 29. CARICATURA DE ROQUE (LUIS ROQUE MALDONADO) EN EL COMERCIO[8]



– Y de este dramático y crítico paisaje ¿cuánto será verdad y cuánto solo... "imagen"?

Fuente: *El Comercio*

FIGURA 30. CARICATURA DE LIM PUBLICADA EN EXPRESO[9]

Expreso, 22 de enero de 1999.

NAUFRAGIO

CONGRESO

Cierto ha sido... ¡Sálvese quien pueda!

Fuente: *Expreso*

FIGURA 31. CARICATURA DE TOÑO (ANTONIO VELASCO) EN HOY[10]

Hoy, 12 de febrero de 1999.



Fuente: *Hoy*

LAS TRÁGICAS CONSECUENCIAS DEL BLOQUEO POLÍTICO Y ECONÓMICO

Las consecuencias de la inacción legislativa frente a la aprobación del presupuesto que presenté al Congreso a mediados de enero de 1999 fueron varias. En primer lugar, el precio del dólar continuó escalando, y a la percepción generalizada de que el Congreso no aprobaría el presupuesto —y de que, en consecuencia, no habría programa con el FMI— se sumaron el esperado impacto inicial del cobro del impuesto del 1% y las secuelas del *crack* financiero en Brasil[11], país que no pudo evitar que llegaran a sus costas los efectos de la crisis financiera mun-dial. A pesar de que el Banco Central del Ecuador bombeó USD 72,8 millones de sus reservas al mercado para enfrentar la hiperinflación y determinó las condiciones para que la tasa interbancaria en sucres se situara en el 180%, no fue posible contener la escalada del dólar.

En segundo lugar, el Ejecutivo empezó a perder respaldo popular de manera acelerada debido a que, forzado por la crisis, empezó a tomar duras decisiones económicas: incrementó las tarifas del servicio eléctrico, que habían estado congeladas durante largo tiempo, e indexó el precio de la gasolina a la cotización del dólar, lo que implicaba que había que subir el precio cada mes debido a la creciente devaluación monetaria. Mientras tanto, el Congreso no actuaba, pero tampoco permitía que el Ejecutivo lo hiciera; para algunos medios, el Congreso maniataba la acción del Gobierno mientras el país se hundía. De hecho, el PSC le pidió al Tribunal Constitucional[12] que declarara inconstitucionales las alzas tarifarias impuestas por el Gobierno.

En tercer lugar, la devaluación del sucre y el aumento de la inflación llevaron al deterioro de la calidad de vida y a la agitación social. En Quito, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) —la más importante organización sindical en Ecuador en ese momento— convocó a una marcha frente al Congreso, a la que acudieron unas 3.000 personas para pedir la derogación del impuesto del 1%, del incremento de los combustibles y de las tarifas del servicio eléctrico. El FUT, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), la Federación de Estudiantes Universitarios el Ecuador (FEUE) y los propietarios y conductores de vehículos privados que ofrecían el servicio de transporte público organizaron protestas en todo el país y convocaron a un paro nacional el 5 de febrero.

En este contexto, algunos culparon al Gobierno por lo que consideraban la falta de definición de un rumbo para la economía del país. La verdad es que no solamente lo teníamos definido, sino que lo habíamos explicado públicamente, presentado al Congreso y concretado a través de proyectos de ley que el órgano legislativo tenía bloqueados y nos impedía ponerlos en práctica por su completa inacción frente a la grave situación del Ecuador. Para usar una metáfora, el país estaba atrapado por un pulpo con varios tentáculos que lo ahogaban: la deuda externa, la devaluación monetaria, la aceleración de la inflación, la recesión económica, la caída de las exportaciones y de las importaciones, las protestas sociales y la paralización política que impedía aprobar el presupuesto de 1999. Todos estos tentáculos le estaban quitando aire al Ecuador y amenazaban con sofocarlo.

Se podría decir que para inicios de 1999 los enfrentamientos entre el Gobierno y la oposición eran como una lucha entre dos círculos: un *círculo virtuoso* promovido por el Gobierno y un *círculo vicioso* promovido por la oposición en el Congreso. En el círculo virtuoso nosotros buscábamos un acuerdo político para aprobar un presupuesto balanceado que nos permitiera obtener recursos del FMI para estabilizar la economía y renegociar la deuda externa. De esta forma, al ir hacia adelante en búsqueda de una solución, reduciríamos la angustia social causada por la depreciación y la inflación. Por su parte, la oposición iba en el sentido contrario y generaba un círculo vicioso: el bloqueo político impedía aprobar el presupuesto balanceado, lo que paralizaba la obtención de recursos del FMI y aumentaba el conocido ciclo de las crisis económicosociales: devaluación, inflación, desempleo y pobreza. Eso nos llevaría con seguridad a caer en una moratoria de la deuda externa y a una renegociación menos ordenada de sus condiciones. Mientras el Gobierno se esforzaba por avanzar en la única salida posible,

que consistía en conseguir un programa con el FMI, el diputado y líder de la bancada socialcristiana, Jaime Nebot, pedía la salida del presidente del Banco Central del Ecuador, Luis Jácome, y la del ministro de Finanzas, Fidel Jaramillo, precisamente los funcionarios que estaban negociando el acuerdo con el FMI.

Aunque todos los sectores, incluidos los de oposición, planteaban financiar el déficit presupuestario con la renegociación de la deuda externa, el analista económico Walter Spurrier no creía que los acreedores la aceptarían, y subrayó que para que se diera una reingeniería de la deuda había primero que superar el problema fiscal: "No está claro si [la reestructuración de la deuda interna y externa] es factible. Parecería contingente en que los tenedores de bonos Brady estén dispuestos a canjear sus bonos por otros a diferentes plazos y sin garantía de bonos del Tesoro de los Estados Unidos"[13].

Mientras tanto, el ministro de Finanzas, Fidel Jaramillo, insistía en su pedido de crear fuentes estables de financiamiento que produjeran ingresos inmediatos y permanentes. En su opinión, el único salvavidas para el país era una reforma tributaria que incrementara el IVA, pues este tributo representaba el 60% de los ingresos tributarios totales. De acuerdo con los cálculos del Gobierno, en lugar de recibir USD 53 millones por el impuesto de consumos especiales (ICE), USD 7 millones por el impuesto al patrimonio de las empresas y USD 18 millones por el impuesto a los vehículos, el fisco recibiría USD 120 millones si subía el IVA del 10 al 12%.

En los primeros días de febrero, el Banco Central del Ecuador afirmó que mantendría el sistema de bandas cambiarias y la tasa interbancaria sobre el 100%. En su informe al Congreso, atribuyó el alza continuada del dólar a la incertidumbre de los mercados por la aprobación del presupuesto y argumentó que un debate prolongado sobre el mismo haría subir el dólar y las tasas de interés, lo que causaría mayores pérdidas de reservas internacionales para controlar la devaluación creciente del sucre. No obstante, la reacción del Congreso a esta advertencia del Banco Central fue mínima.

---

1 *Análisis Semanal*, 4 de febrero de 1999.

2 Recuerdo los textos de memoria porque cuando cursé el tercer curso del Colegio Javier en Guayaquil actué en el rol de Edipo en la teatralización de una escena de la obra. Mi compañero Emilio Romero Menéndez obtuvo el premio al mejor actor por su excelente encarnación de Tiresias. Pido disculpas si después de 56 años hay algún pequeño error en lo que he puesto entre comillas. Esta es la traducción hecha directamente del griego por el sabio jesuita ecuatoriano Aurelio Espinosa Polit y la suya es considerada la mejor traducción de Edipo Rey al idioma español.

3 *Análisis Semanal*, 4 de febrero de 1999.

4 Soldado que recibe instrucción militar obligatoria.

5 La Constitución de 1998 estableció un calendario distinto para la aprobación del presupuesto de 1999. Solo por esta vez, el presupuesto debía aprobarse una vez empezado el año y no el año anterior. La consecuencia fue que hubo que negociar con el Congreso la aprobación de 2 presupuestos (el de 1999 y el de 2000) en 1999.

6 *Análisis Semanal*, 4 de febrero de 1999.

7 *El Comercio*, 17 de enero de 1999.

8 *El Comercio*, 21 de enero de 1999.

9 *Expreso*, 22 de enero de 1999.

10 *Hoy*, 12 de febrero de 1999.

11 El origen del *crack* financiero de Brasil suele atribuirse a la combinación de las debilidades económicas internas del país y a los efectos de la crisis financiera asiática, considerada por economistas como la primera crisis mundial de la economía globalizada.

12 Organismo judicial que resuelve todos los conflictos, demandas y controversias constitucionales en única y definitiva instancia. Fue reemplazado en 2008 por la Corte Constitucional del Ecuador.

13 *Análisis Semanal*, 4 de febrero de 1999.

CAPÍTULO IX

Hiperinflación y congelamiento

Flota el dólar

Lo que temía el Banco Central del Ecuador sobre el debate del presupuesto en el Congreso fue justo lo que sucedió: se prolongó. Mientras tanto, el Banco Central vendía sus escasas reservas internacionales en espera de que la oferta de divisas evitara un salto brusco en la cotización del dólar. Sin embargo, los agentes económicos sabían que las reservas eran escasas y que se estaban agotando, mientras que en el mercado interno la demanda de dólares parecía insaciable.

El 12 de febrero de 1999 el presidente del Directorio del Banco Central, Luis Jácome, declaró que era urgente llegar a un acuerdo con el FMI. Presionado por la constante pérdida de reservas, decidió cambiar el sistema de bandas cambiarias por el de flotación de la moneda. Esto significaba, en pocas palabras, que la autoridad cambiaria dejaba de controlar el precio de la divisa y la depositaba en manos del juego de la oferta y la demanda en el mercado. Con esta decisión, la autoridad monetaria admitía que el sucre estaba sobrevaluado y que, por esta razón, lo dejaría caer hasta que alcanzara su nivel de equilibrio. Al igual que cuando cambió el ancho y la inclinación de la banda cambiaria en septiembre de 1998, la entidad actuó en contravía del ministro de Finanzas y de la ministra de Gobierno, Ana Lucía Armijos, quienes consideraban que una flotación del sucre aumentaría el déficit fiscal y complicaría la negociación con el FMI.

Finalmente, y luego de pagar el costo político del deterioro económico del país por la creciente devaluación, logramos el apoyo de la centroizquierda para aprobar el presupuesto general del Estado con 67 votos a favor y 33 en contra.

Mi Gobierno presentó tres proyectos de reforma tributaria al Congreso Nacional: el primero creó el impuesto del 1% (para sustituir al impuesto a la renta) y la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD); esta reforma se aprobó en noviembre de 1998 con los votos de la Democracia Popular y el Partido Social Cristiano. El segundo, que restablecía el impuesto a la renta, eliminaba los escudos fiscales que erosionaban la base imponible del impuesto a la renta, generalizaba el IVA a todos los servicios y establecía que el pago del impuesto del 1% se considerara como un crédito tributario sobre el impuesto a la renta; se aprobó en abril de 1999 con los votos de la Democracia Popular, la Izquierda Democrática y Pachakutik. El tercero, que incrementaba el IVA del 10 al 15%, rebajaba el impuesto del 1% al 0,3% y aprobaba una tabla progresiva para el pago del impuesto a la renta, se aprobó en noviembre de 1999 con los votos de la Democracia Popular y el PRE, pero con algunas modificaciones (el IVA se incrementó al 12%, no al 15%, y se rebajó el impuesto del 1% al 0,8%, no al 0,3%).

El 14 de febrero renunció el ministro de Finanzas, Fidel Jaramillo, y le pedí a Ana Lucía Armijos que pasara de la cartera de Gobierno a la de Finanzas. A Vladimiro Álvarez, que pasara de Educación a Gobierno, y a Rosángela Adoum, que dejara su curul de diputada para asumir como ministra de Educación. La ministra Armijos había trabajado en el Banco Mundial y conocía muy bien los entretelones de los organismos multilaterales en Washington, donde se movía con solvencia y habilidad y gozaba de aprecio, credibilidad y respeto. Ella intensificó de inmediato las conversaciones formales con el FMI. Mientras tanto, para evitar caer en la moratoria de pagos de los títulos de deuda emitidos por el Gobierno —lo que subiría el riesgo país del Ecuador—, recogimos casi todos los dólares que existían en el mercado y pudimos hacer el pago a los bonistas de los bonos Brady de los USD 92 millones que estaban previstos para esa época.

Los idus de marzo de 1999: las lenguas de fuego de la hiperinflación

“Cuídate de los idus de marzo” fue la frase con la que un vidente le advirtió el 15 de marzo del año 44 a. de C. en Roma a Julio César del peligro que corría su vida, según la narración de Plutarco en *Vidas paralelas*. De acuerdo con la versión dramática de los hechos relatada por William Shakespeare en su obra de teatro, Julio César, que se dirigía al Senado el día 15, se encontró con el vidente, y burlándose de su profecía fallida porque nada le había pasado, le dijo con sorna: “¡Ya han llegado los idus de marzo!”. “Sí, César, pero no han pasado aún”, le respondió el adivino. Minutos más tarde, Julio César moriría apuñalado por sus asesinos.

La hiperinflación fue la forma que escogieron los idus de marzo para llegar al Ecuador en la primera semana de marzo de 1999. El país entró en pánico hiperinflacionario y los ecuatorianos se deshacían de los sucres tan rápido como los recibían para que no perdieran más valor, comprando con ellos de inmediato cualquier cosa que fuera útil para ellos: pasajes, electrodomésticos, muebles e inmuebles, comida y, por supuesto, ¡dólares!

La implosión de la demanda de dinero ecuatoriano —pues nadie quería sucres— cambió el comportamiento del dólar: entre el 27 de febrero y el 5 de marzo de 1999, el dólar ya no subió aceleradamente como antes, sino que dio saltos gigantescos. Por ejemplo, había subido casi el 100% desde inicios de año, pero casi la mitad de ese incremento (el 42%) se produjo en la última quincena de febrero y en la primera semana de marzo[1]. El pánico ante estas variaciones difíciles de predecir llevó al paroxismo. Varios deudores en dólares de compras a plazos corrían a los almacenes a devolver las mercancías por la imposibilidad de pagarlas, mientras que algunos supermercados y establecimientos comerciales ya remarcaban varias veces al día sus productos con precios cada vez más altos —incluso en presencia de sus clientes— o se negaban a venderlos por no saber qué precios asignarles.

El Ecuador había metido un pie en la hiperinflación, que es el peor flagelo económico que un país puede sufrir, pues funciona como un tornado que succiona a toda la población, y en especial a los más pobres, que no tienen mecanismos para protegerse de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. Cuando un país es absorbido por ese tornado le resulta muy difícil salir de él. Lo que más temíamos había llegado: los técnicos económicos del sector público estimaron una inflación de más del 1.000% para final de año.

Por su parte, el Banco Central del Ecuador anunció cifras aterradoras: la reserva monetaria internacional había perdido USD 520 millones desde diciembre de 1998. Además, según sus cálculos, la cantidad de billetes físicos que tenía en sus arcas no alcanzaba para las necesidades de dos meses, cuando lo usual era tener reservas para 18 meses[2]. Esto era una consecuencia de la reducción de la confianza de los ecuatorianos en el sistema financiero, de la mayor preferencia del público por la liquidez para evitar el pago del impuesto del 1%, así como por la imparable demanda de liquidez al Banco Central por parte de los bancos privados en crisis.

Para empeorar la situación, el incentivo de pagar altos intereses en inversiones realizadas en sucres para motivar a que los agentes económicos dejaran de comprar divisas extranjeras (porque los agentes son, de acuerdo con el pensamiento económico clásico, actores racionales que escogen entre varias opciones la que mejor sirve a sus intereses), incentivo que el Banco Central estaba usando para promover las inversiones en sucres, no estaba dando resultados efectivos. En ocasiones anteriores, la decisión de elevar las tasas de interés en sucres había incentivado a los inversionistas a conservar las inversiones en moneda local y desincentivado la compra de dólares, pues estos concluían que las ganancias con las altas tasas en la moneda ecuatoriana serían mayores que las ganancias que recibirían si invertían en dólares. De esta forma, el Banco Central recurrió a esta herramienta e incrementó progresivamente la tasa de interés en sucres, que llegó al exorbitante 180% en el mercado interbancario. No obstante, la demanda de dólares no cayó y la depreciación del sucre continuó.

De acuerdo con la neurociencia —la rama que estudia el sistema nervioso y su relación con el comportamiento humano—, en momentos de pánico las zonas cerebrales donde hacemos análisis racionales se desactivan y, en cambio, se activan las más primitivas, lo cual lleva a que nos protejamos de manera instintiva y que reaccionemos en forma de pelea o huida. En un contexto de pánico económico como el que estaba viviendo el país a inicios de 1999, los incentivos racionales promovidos por la autoridad monetaria del país simplemente no funcionan, como tantas veces se ha demostrado en la historia, cuando gobiernos y bancos centrales han sido incapaces de cambiar el comportamiento económico de sus aterrados ciudadanos.

Los titulares de los principales diarios de la época entre febrero y la primera semana de marzo de 1999 (cuadro 1) demostraron la danza macabra de tasas de interés y devaluación monetaria que nos hundía cada vez más en el abismo.

Para explicar en términos visuales el comportamiento de los clientes en esos momentos de hiperinflación, imaginemos a los depositantes haciendo tres filas en los bancos. En la primera fila, las personas retiran sucres de sus cuentas corrientes y de ahorros; luego, pasan a la segunda fila, donde usan esos sucres para comprar dólares; finalmente, pasan a la tercera fila, donde ordenan transferir esos dólares al exterior con el objeto de depositarlos en un lugar seguro.

No obstante, estas transacciones físicas —las colas 'visibles' en los bancos, según la analogía— representaban un mínimo porcentaje del total de transacciones financieras realizadas en el país. El mayor porcentaje, de enormes cantidades, era 'invisible' para el ciudadano de la calle porque eran transacciones hechas por las grandes empresas del país, que retiraban sucres, compraban dólares y los transferían al exterior de modo electrónico. Teníamos entonces una triple corrida[3]: una *corrida bancaria* (por el retiro de depósitos en los bancos), una *corrida cambiaria* (por la pérdida de reservas del Banco Central causada por la compra de dólares) y una *fuga de capitales al exterior* (por la transferencia de dólares al exterior por las grandes empresas del país).

En este escenario catastrófico, el riesgo de contagio a todas las instituciones del sistema financiero complicaba aún más el control de la situación por parte del Gobierno. Sin embargo, a esto debía sumarse el riesgo que corrían aquellos que no podían apoyarse ni siquiera en la poca garantía que ofrecía el sistema financiero. Alrededor del 70 % de los ecuatorianos no participaban de las transacciones físicas, las 'colas visibles', porque no poseían cuentas bancarias ni tenían relación alguna con el sistema financiero, con lo cual eran más vulnerables al aumento desmesurado de precios y a la devaluación del sucre. El malestar social se evidenció en la convocatoria nacional a una paralización total de actividades el 10 y 11 de marzo por parte de organizaciones sociales, y que fue apoyada por la Izquierda Democrática, Pachakutik y Nuevo País.

CUADRO 1. TITULARES DE PRENSA SOBRE LA DEVALUACIÓN ENTRE ENERO Y MARZO DE 1999

"Operaciones del Banco Central con tasas de 180%" (*El Universo,* 16 de enero).
"Las tasas no frenaron al dólar" (*El Universo,* 12 de febrero).
"Dólar inició flotación" (*El Universo*, 13 de febrero).
"Ecuador en terapia intensiva" (*El Universo*, 21 de febrero).
"El Banco Central no logra controlar alza del dólar" (*Hoy*, 23 de febrero).
"Dólar sobrepasa los 10 mil sucres" (*Hoy*, 23 de febrero).
"Dólar: persiste fuerte especulación" (*Hoy,* 24 de febrero).
"El dólar no termina de estabilizarse, con la flotación la divisa se devalúa 28% en las últimas dos semanas" (*El Comercio*, 27 de febrero).
"En 30% se devaluó el sucre en dos meses" (*El Universo,* 1 de marzo).
"Obsesión por el dólar" (*Hoy*, 3 de marzo).
"Urge salida concertada ante crisis económica. Reto para clase política. Inflación de febrero: 2,7%" (*El Comercio*, 3 de marzo).
"El dólar remece todos los pisos. 40 importadoras en Guayaquil no atendieron al público. Los deudores sin alternativa" (el diario cita que un canal de televisión mencionó que la divisa subió a 18.000 sucres) (*El Comercio*, 4 de marzo).
"El dólar remece al Ecuador" (*El Comercio*, 4 de marzo).
"Evolución de la divisa norteamericana" (el gráfico en primera plana muestra que el dólar llegó a los 19.000 sucres) (*El Universo*, 4 de marzo).
«El dólar deprime al Ecuador» (*El Universo*, 4 de marzo)
"El día en que el dólar se volvió loco" (*El Comercio*, 4 de marzo).
"El sucre se depreció 42% en solo 20 días" (Expreso, 5 de marzo).
"El dólar mantiene en zozobra a la población. Varias empresas han enviado de vacaciones obligadas a su personal" (*El Universo,* 6 de marzo).
"Dólar marca precios. Tarifas aéreas sobre el 40%. Cemento, 32,5%. Comerciantes especulan" (*Hoy*, 6 de marzo).

Fuente: recopilación del autor.

El 3 de marzo, el dólar alcanzó los 18.000 sucres. La demanda de dólares se había incrementado ante el rumor de que el Banco Central se disponía a incautar las divisas y a pagarlas en sucres. El río de la economía se había empezado a precipitar en la catarata del caos descontrolado causado por la hiperinflación. Estábamos a punto de entrar en la 'hora 25'[4]. Ante el desenlace de la peor crisis ecuatoriana en más de 70 años de historia reciente, teníamos dos opciones: sacar el pie de la hiperinflación y retroceder a una economía inflacionaria pero controlable, o meter el otro pie en la hiperinflación y ser arrastrados por ella.

Al ser entrevistados luego de concluir su gestión en instituciones relacionadas con las finanzas públicas y la banca central, era frecuente escuchar a funcionarios públicos de Argentina, Bolivia y Brasil —quienes habían experimentado en carne propia las hiperinflaciones que arrasaron las economías de sus países— decir que la hiperinflación era como un tigre que saltaba sobre nosotros, al que había que matar con un tiro en la cabeza mientras estaba saltando, porque si se le hería —así fuera de gravedad—, caería sobre nosotros y nos destrozaría antes de morir. En Ecuador el tigre ya nos había saltado encima. Todo dependía de disparar con precisión esa 'bala de plata' que matara al tigre de la hiperinflación en los últimos segundos de la 'hora 24'.

¡CONGELADOS!: PERDER UNA PIERNA PARA SALVAR LA VIDA

Estábamos en el momento más alto de la crisis. La incertidumbre era enorme pero debíamos actuar pronto. Recibí las opiniones de mi equipo económico y de expertos internacionales. Según ellos, el Banco Central del Ecuador había agotado las medidas amistosas con el mercado sin conseguir que bajara la demanda de dólares y que la mayoría de ellos se fugaran del país. Era imposible manejar la situación sin la ayuda de medidas extremas. Solo quedaba una bala de plata para matar a la hiperinflación: impedir por la fuerza que las personas sacaran los sucres de sus cuentas bancarias —es decir, congelar su dinero— e impedir con ello que compraran dólares y los mandaran al exterior (o los guardaran debajo del colchón) hasta que la situación se calmara y hubiese desaparecido el pánico.

Cuando comprendí que se aplicaban a mi situación las palabras de Ortega y Gasset porque estaba "fatalmente forzado a elegir" entre el congelamiento o la hiperinflación y que la tiranía de estas dos opciones formaba el inevitable dilema que tenía frente a mí, pronuncié con amargura para mí mismo la Oración de la Serenidad que había mencionado en mi discurso de posesión. Me revestí de toda la serenidad que logré reunir y acepté que no podía cambiar el cruel dilema en que me encontraba, que estaba viviendo una "circunstancia única e ineludible" que me marcaba "lo que había que hacer", pues me forzaba a elegir entre la pérdida de mi capital político, acumulado en largos años de servicio público, que sería la consecuencia inevitable del congelamiento parcial de los depósitos de la gente para impedir que desaparecieran casi totalmente al ser engullidos por la hiperinflación, o poner la defensa de mi capital político por encima del futuro de la población, no congelar los depósitos y dejar que todo, literalmente, "se fuera al diablo". El tiempo corría y la hiperinflación y el dólar subían, no

podíamos perder ni uno de los últimos minutos de la hora 24 que estábamos viviendo. Si dejábamos que tomara cuerpo la hiperinflación, entraríamos en la trágica resignación de la hora 25.

Con mucho dolor elegí la opción que me dictó mi ética personal: la de mi sacrificio político en favor de la opción preferencial por los pobres, la que favorecía a la mayoría del Ecuador, que no tenía depósitos bancarios. Me armé de valor y, "en obediencia a mi sereno juicio", tomé tres decisiones críticas:

- Primero, dispuse el congelamiento del 50% de los depósitos y de los créditos bancarios en el país, al postergar por un año los vencimientos de los préstamos de los clientes con los bancos (a esto lo llamamos *reprogramación de activos y pasivos*)[5].
- Segundo, dispuse un incremento sustancial de los precios de los combustibles, los cuales ofrecí bajar cuando el Congreso subiera los impuestos.
- Tercero, pedí a las autoridades de supervisión bancaria que contrataran una auditoría internacional de todo el sistema bancario ecuatoriano, incluyendo los bancos extranjeros que operaban en el país, para conocer la situación real en que se encontraban[6].

Una vez decidido el congelamiento o la 'bala de plata' para acabar de manera certera con la hiperinflación, era necesario establecer un *feriado bancario*[7] para preparar los detalles jurídico-técnicos que permitieran su ejecución. Esta decisión no la podía tomar el Ejecutivo, sino la Junta Bancaria que así lo dispuso. La bala de plata cumplió su objetivo, pues mató de raíz la hiperinflación. Al congelar el retiro de depósitos, la demanda de divisas paró: el dólar bajó de los 18.000 sucres que había alcanzado en su tope máximo a 9.800 y se mantuvo en cifras similares por algún tiempo. Sin embargo, la misma bala de plata hirió de muerte el apoyo ciudadano a mi gestión. El tsunami de la indignación nacional ante las medidas de congelamiento de depósitos y retiros, y del aumento de los precios del combustible, recorrió el país y abrió las puertas del infierno político y social en que entraría el Gobierno y en el que se mantendría en general durante el resto del año. Era el caldo de cultivo ideal para que proliferaran rumores infundados sobre las medidas que habíamos adoptado. De todos los rumores que circularon, el más dañino fue el que aseguraba que el Gobierno había decretado el congelamiento para proteger a los banqueros del país.

Así mismo, arrancó una campaña nacional para pedir mi renuncia a la Presidencia de la República. En el Congreso, el PSC rechazó las medidas y las calificó de "inhumanas". Por su parte, el expresidente Osvaldo Hurtado comparó la situación del país con la de una "tragedia griega", rechazó el congelamiento y cuestionó la alianza entre la Democracia Popular y el Partido Social Cristiano porque esta "aprobó el 1% y un presupuesto desfinanciado".

En lo social, los paros se multiplicaron por todo el país. El más grave e inusual fue el paro nacional e inmediato de transportes por el incremento del precio de la gasolina. Los conductores de transporte público no solo suspendieron el servicio, sino que parquearon sus vehículos en las principales calles de las ciudades más grandes del país e impidieron la circulación de vehículos privados. Anunciaron que solo depondrían el paro cuando el Gobierno restituyera el precio anterior de la gasolina. Por su parte, los diputados del Congreso se vieron obligados a asumir sus responsabilidades y se comprometieron a incrementar los impuestos ante la presión ciudadana que les pedía elevarlos, pues consideraban esto un mal menor comparado con el precio de los combustibles y la paralización nacional de actividades, dado que el Gobierno había dicho que era lo uno o lo otro. Por supuesto, antes de aprobarlos expresaron su indignación por las medidas adoptadas por el Gobierno y por el "chantaje" del que eran víctimas.

Nació entonces una 'nueva mayoría' legislativa, integrada por los partidos de centroizquierda e izquierda, encabezados por la Izquierda Democrática y Pachakutik, que incrementó los impuestos a vehículos de lujo, patrimonios de empresas y operaciones de la banca, y restituyó el impuesto a la renta. En pocas horas, el Congreso firmó un acuerdo político para aprobar esas medidas. Ordené la reducción del precio de los combustibles como lo había prometido, y estas decisiones permitieron negociar en pocas horas el fin del paro con los taxistas, los trabajadores petroleros y los indígenas. Ante el resultado, el presidente Clinton expresó desde Estados Unidos su satisfacción y la de su Gobierno porque se había formado en el país "una coalición política dispuesta a enfrentar el profundo problema económico del Ecuador".

El PSC y el PRE votaron en contra de las decisiones de nuevos impuestos. Los sectores productivos de la Costa — afines en su mayoría a estos partidos— rompieron el diálogo con el Gobierno y le declararon una guerra total. También empezaron a circular rumores de división dentro de las Fuerzas Armadas y de amenaza al régimen constitucional.

Renuncia el Directorio del Banco Central

El viernes 12 de marzo, con el país paralizado y bajo estado de emergencia decretado por el Gobierno, el Directorio del Banco Central del Ecuador, elegido para un periodo de seis años, renunció a los siete meses de posesionarse. De esta forma — aunque seguiría actuando hasta ser reemplazado—, la autoridad que por ley era la única facultada para tomar decisiones cruciales en momentos de pánico económico y financiero en el país entró en un período de mayor inestabilidad.

Con el régimen constitucional anterior, cualquier presidente habría podido reemplazar de inmediato a los ministros de Estado que hubieran presentado su renuncia a la Junta Monetaria (el órgano directivo

más importante del Banco Central), completando así la lista de integrantes para continuar funcionando con normalidad. En el régimen actual, el Directorio —que era nombrado por el Congreso Nacional— sustituyó a la Junta Monetaria, y el presidente del país no podía actuar solo, sino que debía acordar los nombres de los reemplazos de los directores renunciantes ¡nada menos que con el Congreso, que además bloqueaba todo! De acuerdo con el presidente del Directorio, Luis Jácome, el Directorio renunciaba "porque no estaba de acuerdo con la forma en que se manejó el problema bancario y porque la crisis del país es tan profunda que requiere que el Directorio del BCE tenga un diálogo más fluido con el Presidente [de la República]".

Por aquel entonces escribí en mi cuaderno de notas: "Independencia política del Banco Central: proceso por el cual el Banco Central pasa a ser dependiente del más político de los organismos del Estado: el Congreso Nacional. ¡Es de locos!". De este modo, la tesis de la "independencia política" de la autoridad monetaria y cambiaria del país condujo a un empantanamiento político más grave.

---

1 *Expreso*, 5 de marzo de 1999.

2 De hecho, hubo ocasiones en que el Ministerio de Finanzas tuvo que posponer ciertos pagos porque el Banco Central del Ecuador no contaba con billetes disponibles.

3 De acuerdo con *Economipedia*, la *corrida* es una situación en la cual un gran número de depositantes retiran su dinero de los bancos por miedo a que estos colapsen y no respondan por sus depósitos. Se origina por la desconfianza generalizada en el sistema bancario, lo que lleva a competencia entre las personas, que ante el pánico se apresuran a ser las primeras en sacar su dinero antes de que el banco se quede sin recursos.

4 Ver la explicación de este concepto en el momento Excálibur al final de esta parte de la crónica.

5 El 9 de marzo de 1999 expedí el Decreto Ejecutivo 681 mediante el cual declaré el estado emergencia y establecí como zona de seguridad todo el territorio nacional.

El 11 de marzo de 1999, estando vigente el estado de emergencia, expedí el Decreto Ejecutivo 685, mediante el cual declaré en estado de movilización "a las instituciones financieras nacionales públicas y privadas, sus entidades *off shore*, a las sucursales y agencias de las instituciones financieras extranjeras que operan en el Ecuador, a las compañías administradoras de fondos, las de arrendamiento mercantil, fideicomisos mercantiles y las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito; así como a las personas naturales o jurídicas que mantengan a la fecha deudas o créditos con ellas".

En virtud del estado de movilización, los depósitos, captaciones y operaciones de crédito directas y contingentes en moneda nacional, moneda extranjera o unidades de valor constante (UVC) mantenidas en las instituciones financieras públicas y privadas mencionadas en el párrafo precedente, exceptuando el Banco Central del Ecuador, quedaron sujetas al régimen previsto por los artículos 54, 55 y más aplicables de la Ley de Seguridad Nacional y a las normas del Decreto 685, y a consecuencia de ello:

1. Se reprogramó (se difirió) la devolución de los depósitos mantenidos por las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, en cuentas corrientes, cuentas de ahorro, operaciones de reporto y depósitos a plazo en UVC, en moneda nacional y extranjera, bajo las siguientes reglas:
    - 365 días el 50% de los depósitos en cuenta corriente, realizados en instituciones financieras nacionales públicas y privadas (excepto el Banco Central del Ecuador) y en sucursales o agencias de instituciones financieras extranjeras que operan en el Ecuador si el saldo es superior a dos millones de sucres (S/2.000.000) o a quinientos dólares (US$ 500,00).
    - 365 días el 50% de los depósitos de ahorro en moneda nacional y UVC realizados en instituciones financieras nacionales públicas y privadas (excepto el Banco Central del Ecuador) y en sucursales o agencias de instituciones financieras extranjeras que operan en el Ecuador y la totalidad (100%) de los depósitos en moneda extranjera. Se exceptuaron de la reprogramación, las cuentas de ahorro en moneda nacional y UVC con saldo de hasta cinco millones de sucres y las cuentas en moneda extranjera de hasta quinientos dólares.
    - Por 366 días las captaciones en UVC, moneda nacional o extranjera realizadas por compañías de arrendamiento mercantil o emisoras o administradoras de tarjetas de crédito a partir de su vencimiento original.
    - Se reprogramarán por 365 días los vencimientos de los créditos directos en UVC, moneda nacional o extranjera, concedidos hasta el 11 de marzo de 1999, por instituciones financieras nacionales, sus correspondientes *off shore* y las sucursales o agencias de instituciones financieras extranjeras que operen en el Ecuador. Igual ampliación se efectuará respecto de las obligaciones adquiridas por las indicadas instituciones como consecuencia de operaciones de descuento de cartera. Esta ampliación será a partir de la fecha original del vencimiento de la operación.
2. Expresamente se estableció que las normas del Decreto no se aplicarán a las agencias internacionales de bancos privados ni a los depósitos, inversiones o pasivos de las representaciones y agentes diplomáticos, los organismos internacionales y otros organismos gubernamentales con los cuales el Estado tiene convenios internacionales, ni a los de las entidades del sector público, ni de las empresas de propiedad de este.

6 Estas decisiones constan en los Decretos Ejecutivos 684 y 685 de 1999, firmados el 14 de marzo y publicados el 16 de marzo en el Registro Oficial del Ecuador, y en el Decreto Ejecutivo 693 de 1998, firmado el 12 de marzo y publicado el 16 de marzo.

7 Decisión tomada por una autoridad gubernamental que dispone el cierre temporal obligatorio de las instituciones financieras de un país. Es una medida que han adoptado muchos países para controlar momentos de descontrol económico y pánico financiero.

CAPÍTULO X

"Parece que vivimos en un manicomio"

Cierra el Banco del Progreso

En la semana siguiente a las medidas de congelamiento, anunciadas a mediados de marzo, el banquero Fernando Aspiazu Seminario, dueño y principal ejecutivo del Banco del Progreso, solicitó un crédito al Banco Central del Ecuador. Este se lo negó, argumentando falta de garantías suficientes por parte del solicitante.

Según el perfil publicado por la revista *Vistazo* y reproducido por el diario *Hoy*[1], Aspiazu era para aquel entonces uno de los hombres más ricos del Ecuador, dueño de la Empresa Eléctrica del Ecuador (Emelec), accionista mayoritario del Banco del Progreso —el segundo grupo financiero del país— y propietario del diario *El Telégrafo* y del canal de televisión Sí TV. En 1979, durante el gobierno de Jaime Roldós, se había desempeñado como ministro de Finanzas y Crédito Público. Dos años después abrió el Banco del Progreso en Guayaquil, y la primera sucursal en Quito la abrió en 1992. La política del banco de ofrecer la más alta tasa de interés del mercado lo catapultó pronto a los primeros lugares de la banca nacional. Aspiazu, quien provenía de una de las tradicionales familias cacaoteras de la provincia de Los Ríos, era reconocido a lo largo del país como donante a obras culturales y sociales. Claramente, Aspiazu era un hombre poderoso y con apoyo social en varios sectores del país.

Frente a la respuesta negativa del Banco Central al crédito, Aspiazu cerró las puertas del Banco del Progreso el lunes 22 de marzo y dejó de pagar los depósitos a sus clientes. Acusó al Gobierno de perjudicar al banco, cuya sede central estaba en Guayaquil, para favorecer a bancos serranos y organizó lo que denominó una "marcha del guayaquileñismo", que se dirigiría por la avenida 9 de Octubre[2] a la Alcaldía de la ciudad para pedir el respaldo del alcalde (y expresidente del país) León Febres Cordero, quien era en ese entonces el líder político más poderoso y popular de la Costa.

En el televisor de mi oficina en el Palacio de Carondelet, y en compañía de la ministra de Finanzas, Ana Lucía Armijos, mirábamos a Aspiazu marchar en el centro de la primera fila, rodeado por varios dirigentes políticos de la provincia de Guayas y dirigentes de sectores empresariales de la ciudad, entre los cuales estaban Joyce de Ginatta[3] —presidenta de la Cámara de la Pequeña Industria de Guayaquil— y Joaquín Zevallos, presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil.

La batalla contra Fernando Aspiazu, banquero corrupto

Las sedes de la Gobernación del Guayas y de la Alcaldía de Guayaquil se encuentran una junto a otra en el mismo edificio. En las primeras horas del lunes 22 de marzo, y ante el anuncio de la marcha convocada por Fernando Aspiazu, en la oficina del gobernador, Guillermo Lasso, se congregaron el vicepresidente de la República, el ministro de Gobierno y otros ministros de Estado que habían ido a pasar el fin de semana a Guayaquil.

En las primeras horas de la mañana, miles de personas llenaron la plazoleta frente al edificio de la Gobernación y la multitud seguía acumulándose en las calles de acceso a la misma. Se escuchaban afirmaciones de que los depositantes del Banco del Progreso iban a capitalizar sus depósitos en lugar de retirarlos para defender al banco de los "ataques" del Gobierno a los bancos de Guayaquil.

Esa mañana, el alcalde Febres Cordero me llamó al Palacio de Carondelet y mi secretaria me pasó la llamada. En voz alta y enérgica me dijo que el Banco del Progreso acababa de cerrar porque al Banco Central del Ecuador, en su concepto, no le había "dado la gana" de darle un crédito al que tenía derecho, para forzarlo a cerrar, pero que sí se lo había dado a otros bancos. Me aseguró que el Banco Central quería destruir los bancos guayaquileños, pues ya había cerrado el Filanbanco, y que ahora iba tras el Progreso. Me señaló indignado que los guayaquileños no iban a permitir eso.

Con calma le respondí que teníamos información diferente, pues la explicación del Banco Central era que el Progreso no había podido presentar garantías suficientes que respaldaran el crédito, que la cartera que había ofrecido en garantía era de muy mala calidad y que, de hecho, el 48% de los depositantes del Progreso eran de la Sierra. Además, le recordé que el Banco Central era autónomo y que no dependía de la Presidencia de la República, como sí había ocurrido durante su presidencia.

—Mire, presidente —me dijo—: lo que queremos es que usted diga que este banco guayaquileño no se cierra. El pueblo de Guayaquil quiere verlo a usted en la televisión diciendo eso.

—No tengo facultades constitucionales para decidir qué banco se cierra y qué banco continúa abierto, León —le respondí—. Eso le corresponde a la Superintendencia de Bancos, que también es una entidad autónoma.

—No tenemos tiempo. Me piden que salga al balcón y que hable. ¿Qué quiere que les diga? —preguntó con exasperación.

—Usted es el líder natural de los manifestantes, por eso se dirigieron a la Alcaldía. De sus palabras depende que esto termine en forma pacífica.

—Tengo una responsabilidad enorme. ¿Qué les digo?

Le dije que había llamado al superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Egas Peña, para conocer su posición institucional y analizar alternativas. Le dije que me llamara en media hora y se despidió con ansiedad. Al colgar el teléfono, vi que la pantalla del televisor en mi oficina mostraba a la gente reunida enfrente de la Alcaldía de Guayaquil, gritando consignas en favor de la ciudad y del Banco del Progreso, y en contra del Gobierno. Las estaciones de radio, con sus arengas en favor de los manifestantes, inflamaban el ambiente.

En nuestra reunión, el superintendente Egas me comunicó que el Banco del Progreso tenía un hueco de capital de algunos cientos de millones de dólares. Era la primera vez que manifestaba que el banco tenía una deficiencia patrimonial. Opinó que debía recapitalizarse para poder seguir funcionando.

Mientras tanto, la televisión transmitía el eufórico discurso del alcalde Febres Cordero: “Esto se venía madurando, aquí había acciones dedicadas por parte del Banco Central en contra de los bancos del Austro[4], costeños, y a hacer poderosa a la banca serrana”, dijo. “Le he dado media hora al presidente”.

Media hora más tarde el alcalde volvió a llamar.

—¿Qué decidió, presidente? La gente está enardecida.

—León, según la opinión de la Superintendencia, al Progreso le faltan varios cientos de millones de capital. No sé si el superintendente lo acaba de descubrir o desde cuándo lo sabe, pero es la primera vez que lo dice. Hasta el día de hoy los reportes de esa institución habían afirmado que el banco no tenía problemas de solvencia. También me indica que si Aspiazu recapitaliza al banco, puede reabrir. No habría razón para que no lo hiciera.

—Entonces voy a salir a decir que el banco se abre.

—Se abre si se recapitaliza primero, León.

—Presidente, aquí están todos: el pueblo, las cámaras, los políticos, la prensa. Salga y diga que el banco sigue abierto y todos se lo reconocerán. Guayaquil nunca lo olvidará. Pero no queremos la cara de la ministra de Finanzas ni la del ministro de Gobierno diciendo eso, sino la suya, presidente. Esto es urgente.

—Urgente lo veo yo también, León, pero no puedo hacer eso. No puedo ir más allá de mis límites constitucionales. No tengo atribuciones para disponer que cierren o abran bancos porque eso le corresponde a la Superintendencia. No tengo atribuciones para decidir qué créditos autoriza o no autoriza el Banco Central: esa es una decisión técnica de ellos. Además, una decisión arbitraria del Banco liquidaría el programa con el Fondo Monetario que el país necesita con urgencia.

—Vea, presidente: yo soy más viejo que usted. Este es un problema político. Olvídese de los economistas y de los abogados, no les haga caso. Use esta oportunidad para demostrar que usted no está en contra de Guayaquil, que todo es culpa de algunos malos asesores y funcionarios. Salga a decir que el Banco del Progreso es una institución guayaquileña, que no puede cerrar.

—Lo siento, León. No puedo hacerlo.

Los manifestantes se mantuvieron congregados durante todo el día al frente de la Alcaldía de Guayaquil. El alcalde salía cada cierto tiempo al balcón de su oficina, desde donde arengaba a la multitud. Mientras tanto, la prensa cubría los intervalos de las intervenciones del alcalde con entrevistas a los dirigentes de las cámaras y líderes cívicos de la protesta, quienes continuaban culpando al Gobierno por el cierre del Banco del Progreso. Algunos, incluso, reclamaban la creación de un Estado federado.

Cuando entraba la noche tuve la última conversación con el alcalde.

—La Superintendencia concedió al Progreso hasta el 4 de mayo para que se recapitalice y vuelva a atender al público —le dije.

—Voy a salir una vez más —me dijo— y voy a decirles que se retiren a descansar y que el banco se abre.

—Se abre si se recapitaliza. Si Aspiazu pone la plata, puede abrir, León. Si no…

—Son demasiados detalles, presidente —me interrumpió—. Además, Aspiazu dice que pondrá la plata.

—Si así lo hace, será mejor para todos. En todo caso, creo que superamos un día muy difícil para el país.

Me sentía orgulloso de la calmada firmeza con que había actuado a pesar de lo terrible de las circunstancias, de mi “obediencia al sereno juicio” para superar uno de los días más difíciles del Ecuador moderno. Habíamos dispersado un golpe de fuerza y mantenido el respeto a la institucionalidad del país. Le agradecí por su ayuda y nos despedimos.

El encargado de la misión del Fondo Monetario Internacional para el sector financiero, Carl Johan Lindgren, estaba en el Ecuador el día que cerró el Banco del Progreso y comentó en una reunión privada que no podía creer lo que veían sus ojos: que un banco en problemas, sobre el que caían sospechas de malos manejos, pudiese convertirse en una causa política y produjera la desestabilización

de un país. Aseguraba que no había visto algo similar en ninguna parte del mundo.

El mismo día escribió un memorando interno que envió a la ministra de Finanzas, Ana Lucía Armijos, en el que manifestaba lo siguiente: “Si el banco permanece bajo control directo o indirecto de su actual dueño (o dueños) con apoyo financiero del sector público, no se debe esperar que exista una base para un rápido acuerdo sobre un programa con el Fondo”. Su contenido se filtró a la prensa internacional y apareció comentado pocos días después[5]. La ministra Armijos aseguró que el acuerdo con el FMI no estaba en riesgo pese al memorando interno. “El memo contiene una opinión, un criterio del Fondo, pero el nuestro es un país soberano”, dijo.

Esa noche cené solo. Después de un día tan agitado necesitaba tranquilidad para organizar mis pensamientos. Empecé entonces a reflexionar sobre los acontecimientos de los últimos días —la hiperinflación, la decisión de congelamiento, las reacciones de la oposición y el Congreso, y ahora, los sucesos de Guayaquil— y a conectarlos entre sí.

“Hace diez días”, pensé, “congelamos los depósitos y los créditos, y anunciamos la auditoría internacional simultánea y total del sistema financiero ecuatoriano. Sin embargo, la izquierda nos acusa de proteger a los banqueros. ¿Alguien puede explicarme cómo se puede proteger a los banqueros al ordenar su auditoría por parte de las mejores compañías en su campo alrededor del mundo, a través de un proceso coordinado con los organismos multilaterales de prestigio mundial, de cuya autonomía no puede dudarse, y vigilado por un supervisor independiente financiado por estos mismos organismos?”. Recordé que la Asociación de Bancos Privados del Ecuador en pleno protestó por el feriado bancario. “Si las decisiones que tomé para contrarrestar la hiperinflación hubiesen buscado precisamente proteger a los bancos privados, ¿por qué entonces protestaba la Asociación de Bancos? ¡Los que dicen que estoy protegiendo a los bancos son unos imbéciles! Las acusaciones de que el Gobierno protege a los banqueros son ridículas. Estamos haciendo todo lo contrario: ¡estamos iniciando un saneamiento serio del sistema y protegiendo a los depositantes!”.

“¡Las acusaciones son tan absurdas! Algunos dijeron que hace diez días tomamos la decisión de congelar los depósitos y créditos para ayudar al Banco del Progreso. Apenas diez días después, Aspiazu cierra su banco porque no puede pagar depósitos, y él y la cúpula de Guayaquil que lo apoyan están culpando al Gobierno por el cierre. ¿Dónde está la ayuda, entonces? Si hubiésemos querido ayudarlo, hoy teníamos la oportunidad dorada para hacerlo: envolvieron al banco en la bandera de Guayaquil y convirtieron el problema de un banco en un problema político regional con riesgo de una guerra civil. Lo más fácil era ceder a la presión, pero lo más difícil era resistirla. Resistimos la presión y el banco sigue cerrado. ¿No es prueba más que suficiente de que el Gobierno actúa con independencia de los intereses de los banqueros?”.

Hago una pausa en mis pensamientos mientras el salonero retira los platos vacíos.

“Lo que no me gustó fue la diferencia entre el tono de voz que usó Febres Cordero en la conversación telefónica y el tono de sus discursos en el balcón. Él no ‘me dio media hora’, ¡yo le dije que calculaba que la reunión con el superintendente tardaría una media hora! Quiso dar la impresión de que él me daba órdenes y ponía los plazos cuando en la realidad ocurrió lo contrario porque yo no cedí a su presión. En todo caso, es el precio que tuvimos que pagar para que volviera la tranquilidad. Por el interés del país teníamos que trabajar juntos. No era oportuno entrar en contradicciones hoy porque el Ecuador se jugaba demasiado. Febres Cordero era el único que podía controlar hoy a la población en Guayaquil y lo hizo”.

Finalicé la cena y me encaminé a la residencia en el Palacio de Carondelet en medio de mis reflexiones.

“Al final del día, el Banco del Progreso sigue cerrado y la vía a un acuerdo con el Fondo sigue abierta. A pesar de que estábamos en desventaja, resistimos la formidable presión política que envolvió al Banco del Progreso y a su dueño en la bandera de Guayaquil como si fuesen la misma cosa. Si hubiera cedido a la presión política, el Banco habría seguido abierto y sin recapitalizarse, y se habría cerrado la vía con el Fondo. Gracias a Dios pudimos mantener la coherencia entre nuestros principios y nuestras acciones. El Señor me ha ayudado a ‘decir la verdad delante de los fuertes’, pero la pena es que pocos lo entenderán y no nos libraremos de los salvajes ataques de los politiqueros, de los que violan el precepto de ‘no decir mentiras para ganarse el aplauso de los débiles’”[6].

En el escritorio de mi cuarto escribí la conversación que tuve con Febres Cordero. “Nunca la voy a olvidar”, me dije, “pero es mejor que registre y conserve las expresiones fidedignas”. Con estas reflexiones di fin a una jornada agotadora.

Habíamos superado la presión social del primer día del cierre del Banco del Progreso, organizada por su propio dueño, Fernando Aspiazu, en Guayaquil. Lo que restaba ahora era lidiar con el problema de fondo: establecer en detalle la situación real del banco y elaborar un plan de acción para proteger a sus depositantes. Sin embargo, en los días siguientes vimos desde el Gobierno con angustia que el tictac del reloj de la bomba de tiempo económica seguía sonando ante la acumulación de tantos problemas. El maniqueísmo ideológico y regional sobre la decisión de Banco Central de no conceder el crédito al Banco del Progreso continuó. Febres Cordero acusó al Gobierno de sacar dinero de bancos costeños para depositarlo en bancos serranos y aseguró que había un manejo parcializado de recursos públicos a favor de bancos quiteños.

Aspiazu, por su parte, continuó fiel a la estrategia que dice que “la mejor defensa es el ataque” e insistió en que había cerrado el banco por culpa del Gobierno. Afirmó incluso que personas vinculadas a los directivos del Banco del Pichincha eran los culpables de la crisis del sistema financiero y, en un

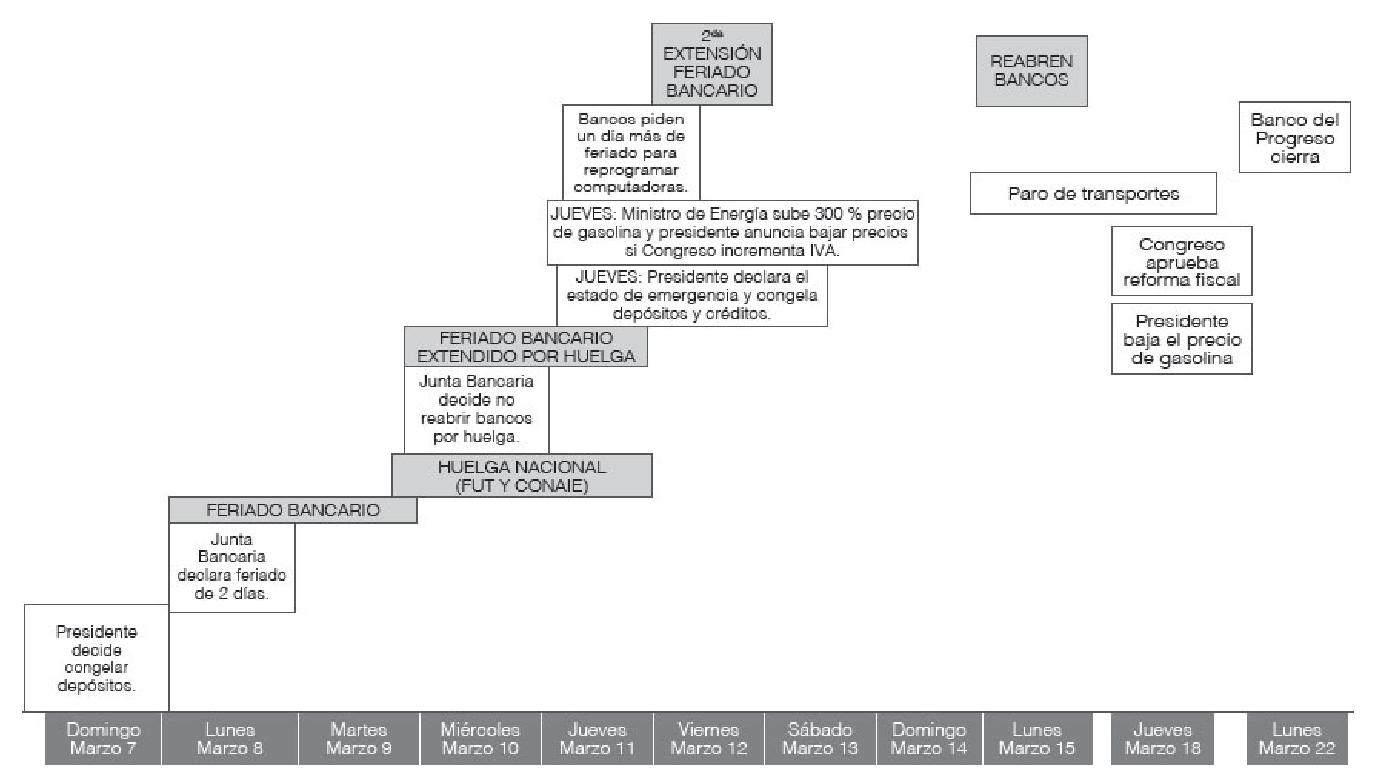
gesto de espectacularidad mediática, se puso a sí mismo en situación de arraigado voluntario y entregó sus pasaportes para demostrar que no abandonaría el país. Además, creó dos fideicomisos para la administración de sus bienes y ordenó que el canal de televisión de su propiedad, Sí TV, mantuviera en todos sus espacios noticiosos una feroz campaña negativa contra el Gobierno.

La Superintendencia de Bancos y Seguros y el Banco Central del Ecuador sometieron al Banco del Progreso a auditorías especiales realizadas por empresas nacionales antes de la llegada de las auditorías internacionales anunciadas a inicios del mes. Empezó a regarse la noticia de que la quiebra del Progreso se debía a que había sobrepasado en 200% el límite legal de créditos vinculados, es decir, de créditos concedidos a los accionistas del banco. La figura 32 resume gráficamente los eventos transcurridos en el mes de marzo entre el inicio del feriado bancario y el cierre del Banco del Progreso.

Las cámaras de Guayaquil, en guerra contra el Gobierno

A pesar de todas las medidas antiinflacionarias tomadas por el Gobierno en marzo de 1999, el fatídico mes cerró con la inflación mensual más alta registrada en el país desde 1968: ¡13 % mensual! Varios medios de comunicación de la Costa culparon de la crisis económica a los asesores del presidente. El diputado Jaime Nebot y su partido, el PSC, anunciaron el enjuiciamiento político de la ministra Ana Lucía Armijos, y el Congreso anunció un juicio político al superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Egas Peña.

FIGURA 32. SECUENCIA DE EVENTOS DEL FERIADO BANCARIO Y EL CONGELAMIENTO (MARZO DE 1999)



Fuente: elaboración de Miguel Alfredo Dávila a partir de original del autor.

Mientras tanto, en el Gobierno continuábamos en nuestro empeño de reducir el déficit fiscal. En los últimos días de marzo envié al Congreso un nuevo proyecto de ley denominado Ley para el Reordenamiento de las Finanzas Públicas, en el que recogíamos el acuerdo alcanzado con el Congreso unos días antes en el tema tributario y proponíamos mantener el impuesto del 1%, restablecer el impuesto a la renta (sin los dañinos escudos fiscales que permitían evadir el pago del impuesto), eliminar las exenciones al IVA, crear impuestos a vehículos de lujo y al patrimonio de empresas, y eliminar los beneficios salariales de la denominada “burocracia dorada”[7]. En el proyecto de ley propusimos también poner límites al crecimiento anual del presupuesto general del Estado y creamos el Fondo de Estabilización Petrolera, financiado por los ingresos petroleros “no previstos o superiores a los inicialmente contemplados”[8]. Con estas medidas buscábamos recaudar USD 520 millones para financiar una parte del déficit.

No obstante, las cámaras de producción de la Costa se opusieron al proyecto de ley porque subía los impuestos a las empresas e iniciaron las marchas de los “crespones negros”[9] para expresar su descontento con las medidas tributarias. Los sindicatos de trabajadores del sector energético amenazaron con paralizar el suministro de luz y petróleo si se aprobaba. El PSC fue incluso más allá y dijo que la aprobación del proyecto en los términos enviados por el Gobierno sería como una “declaratoria de guerra” por parte de este en contra de ellos. Por su parte, la oposición de la izquierda y

de la derecha se dio un gran festín político como consecuencia de los eventos traumáticos de marzo. Olieron sangre política, pues el Gobierno se desangraba copiosamente por la falta de apoyo popular, y empezaron a atacar en masa y en furiosa competencia por lograr las mayores dentelladas.

Vicepresidente Noboa: "A mí me toca"

A pesar de mi actitud firme en defensa de los valores éticos de la sociedad, de los principios de la administración pública y de la defensa de los intereses del Estado ecuatoriano, y de que para fines de abril el Bono Solidario ya beneficiaba a 1,4 millones de hogares pobres en el país, las encuestas mostraban que mi popularidad se había desplomado al 15% en medio de las protestas sociales. Además, seguían los pedidos de mi renuncia al cargo.

En medio de este desgaste político, el vicepresidente Gustavo Noboa dejó estupefacta a una buena parte del país cuando, de acuerdo con el diario *El Universo*[10], declaró:

> Existen 'vivos y sapos que pretenden pescar a río revuelto', para desestabilizar el país. Ante esta situación recordó la norma constitucional de que sería él como Vicepresidente quien sucede al Primer Mandatario, 'para que no haya ningún avispado que diga lo contrario' como ocurrió en el pasado.

Semejantes expresiones causaron revuelo en el Ecuador porque en lugar de respaldar y defender al primer mandatario, el vicepresidente dejaba en claro que a él 'le tocaba' asumir el primer cargo del Estado si arreciaba el malestar político, económico y social en el país. Con tono socarrón, el diputado Jaime Nebot declaró a la prensa que él no apoyaba golpes de Estado: "Hay que preguntarle al vicepresidente si hay conspiración contra el presidente Mahuad, parece que él es el que sabe"[11].

FMI: a compartir la carga de la deuda con los bonistas privados

La ministra de Finanzas, Ana Lucía Armijos, continuaba sus incansables esfuerzos en la gestión de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; no obstante, la firma seguía postergándose. A partir de abril, la situación de la banca ecuatoriana pasó a ser un elemento importante en las conversaciones con el organismo internacional. Claudio Losser, director del Departamento del Hemisferio Occidental, informó que la "crisis bancaria desaceleró el programa económico para el país". Por su parte, el Chase Manhattan Bank en Estados Unidos advirtió que el acuerdo del FMI con el Ecuador se concretaría solamente con el saneamiento de la banca ecuatoriana.

El economista Jeffrey Sachs criticaba la inacción del FMI y su falta de intervención oportuna. "Ningún sector financiero internacional ayudará al Ecuador sin la presencia del Fondo", dijo en una entrevista por aquella época. Sin embargo, algunos grupos políticos, analistas y periodistas del país que no estaban de acuerdo con un programa de ajuste con el organismo cuestionaban lo que denominaban la "dependencia" ecuatoriana del FMI.

Por esta época me llamó la ministra Armijos desde Washington, donde se encontraba participando en las Reuniones de Primavera del FMI y ultimando los detalles finales de la firma de la carta de intención para acceder al programa con el organismo. Me dijo que había almorzado con Michel Camdessus, que este le había notificado que acababa de reunirse con el G7[12] y que una nueva doctrina estaba emergiendo en los ámbitos del FMI: la doctrina de "reparto de la carga" (*burden sharing*), también conocida como el "involucramiento del sector privado" (*private sector involvement,* o PSI). El organismo estaba dando un giro institucional de 180° con relación al pago de la deuda externa de los países en desarrollo, pues ahora estaba pidiendo que los bonistas —los titulares de los bonos emitidos por los países— aceptaran un descuento en el valor de sus títulos —es decir, una reducción en los montos adeudados por los países deudores— para aliviar su situación económica.

La ministra me expuso que esta nueva doctrina se sustentaba en que los bonistas no estaban corriendo un riesgo que justificara los altos rendimientos financieros que recibían. Me contó que los bonos de deuda pública funcionaban —de paso, siguen funcionando así hoy— de la siguiente forma: los inversionistas privados adquieren estos bonos en varios países, los cuales ofrecen altísimos rendimientos financieros por el riesgo involucrado. Luego, los rendimientos de estos bonos se pagan con los ingresos tributarios del país y, de ser necesario, con fondos provenientes de las instituciones financieras internacionales —especialmente del Fondo Monetario Internacional—, que a su vez reciben sus recursos de los gobiernos de los países, financiados por los dineros de los contribuyentes. Eso significa que con el dinero de los impuestos de los contribuyentes de países desarrollados se está pagando a los propietarios de bonos soberanos de países en desarrollo con problemas financieros. Estos inversionistas no están corriendo un riesgo que justifique los altos rendimientos que reciben porque cuentan con la garantía indirecta del FMI. En este sentido, me decía la ministra, la nueva doctrina del organismo argumentaba que era justo que los bonistas compartieran los costos causados por la deuda impaga a través de una reducción del valor de sus bonos.

Aunque el tono de Armijos era desesperanzador, mi primera reacción fue de entusiasmo y le dije que me parecía estupendo, pues la decisión del G7 coincidía con el análisis del Gobierno de lo que estaba ocurriendo con la deuda del país. La renegociación anterior, la de los bonos Brady realizada pocos años atrás, había establecido cuotas de pago con base en la asunción de que el país crecería a una determinada tasa anual. Sin embargo, el Ecuador había estado muy lejos de alcanzar esta tasa de

crecimiento en los últimos años. Debido a esto, no teníamos los fondos para pagar la próxima cuota de vencimiento de intereses, que debía realizarse en agosto. Por ello requeríamos una reducción de la deuda y una renegociación de plazos, pero el país estaba solo en su planteamiento y podría ser el primero que cayera en moratoria de los bonos Brady, lo que nos pondría en una situación terrible en los mercados financieros al aumentar nuestra calificación de riesgo. Si a este planteamiento ecuatoriano, le dije a la ministra, se sumaba ahora el FMI con su doctrina del *burden sharing*, ya no estaríamos solos y nuestra posición negociadora sería mucho más fuerte.

Sin embargo, la ministra tenía otra perspectiva, pues había participado en la renegociación de la deuda Brady y sabía cómo operaban estos procedimientos. Me dijo que estaba preocupada por las implicaciones de esta nueva doctrina para la situación de la economía ecuatoriana y me explicó detalladamente las razones de su preocupación. Me aseguró que para firmar el acuerdo con ellos, ahora el FMI había puesto como requisito que llegáramos a acuerdos bilaterales de reestructuración y reducción de la deuda con los acreedores privados, pues ningún acuerdo se llevaría a cabo con el organismo sin este paso previo por parte del país. Por otro lado, aunque los gobiernos del G7 habían dado la instrucción general, en el FMI no existía a la fecha un marco explícito de políticas ni suficiente orientación a los deudores soberanos y acreedores privados. La falta de claridad operativa del organismo podía dar lugar a señales cruzadas, fallas de comunicación y confusión en los mercados financieros. Además, en los organismos multilaterales las opiniones estaban divididas entre los que consideraban la tesis del reparto de la carga como una intromisión política en sus análisis técnicos y los que creían, por el contrario, que respondía a una realidad de la economía internacional.

Como éramos el país que más cerca estaba de firmar un acuerdo con el FMI, el 'primero de la fila', no sería raro que nos convirtiéramos en el conejillo de Indias de este nuevo tratamiento de la deuda. Y como no era seguro que el acuerdo se implementara, podría ocurrir que mientras esperábamos la firma de la carta de intención y la posterior entrega de los recursos que necesitábamos con urgencia, el "pan" se nos podía quemar "en la puerta del horno". Me dijo que los acreedores internacionales ya habían manifestado estar en contra de la reestructuración de la deuda y estaban criticando que el FMI recomendara a los países no pagar sus deudas. Argumentaban que ya habían reducido la deuda para obtener la garantía de los bonos Brady hace dos años y que no darían una nueva reducción. Lo más seguro, me aseguró, era que se negarían a entrar en conversaciones bilaterales y que usarían al Ecuador como ejemplo para demostrar que los países que incumplían con sus obligaciones debían ser castigados.

Ana Lucía tenía facilidad para mirar de frente la realidad y decir lo que pensaba. Yo seguía en silencio y con creciente preocupación su hilo argumental. "Acaban de poner en *stand-by* el programa *stand-by*[13] que negociábamos", me oí decir con descorazonado humor negro al finalizar la llamada con la ministra.

El 21 de abril, Michel Camdessus fue abordado sobre este tema durante una conferencia de prensa en Washington. Un periodista le preguntó sobre su posición en el tema de los países que caían en moratoria en el pago de sus bonos, argumentando que había habido varias instancias recientes en las que parecía que el FMI estaba apoyando a los países a caer en moratoria de la deuda. Esta fue la respuesta de Camdessus:

> Hay, me temo, muchos malentendidos sobre cuál es la posición del FMI en este terreno. Los contratos deben ser respetados. Los países no deben caer en moratoria en sus bonos o cualesquiera otros instrumentos. Los contratos son sacrosantos y los bonos no son más que los otros, son ciertamente iguales. Hay situaciones de extrema iliquidez para un país, o a veces de insolvencia, y entonces la comunidad internacional debe lidiar con una situación de un objetivo riesgo de moratoria de un país. No le estamos diciendo al país 'usted tiene que pagar esto o aquello o pague esto y no eso'. Esa decisión debe tomarla el país.
>
> Nuestra línea (y, por supuesto, esta línea está muy fuertemente correlacionada con nuestro esfuerzo de involucrar al sector privado más en la predicción y resolución de las crisis financieras) es no permitir una reducción significativa de los compromisos no pagados al sector privado en una situación de crisis. Esto significa que el país debe usar todos los instrumentos que tiene en sus manos. La comunidad bancaria debe, en particular, encontrar cuál es la mejor manera que ellos tienen para mantener los compromisos impagos (...).
>
> Lo que nosotros consideramos es que, en un determinado momento, si el sector público de un país toma el riesgo de mantener los pagos de la deuda y de regresar el país a la normalidad, el sector privado también debería ser creativo en encontrar una forma de ayudar al país, en lugar de reducir su exposición de un modo ordenado o desordenado. Esa es nuestra línea. Por supuesto, cada vez que un contrato existente puede ser cumplido a través de capitales frescos o de cualquier otra manera, por supuesto que nosotros lo vemos como preferible, particularmente si preserva mejor la solvencia del país para el futuro.

La respuesta de Camdessus demostraba que el FMI estaba entre dos fuegos frente al tema de la moratoria de pagos de deuda pública: el político de los gobiernos y el económico de los mercados. El organismo se demoró en definir qué hacer y por varios meses mandó a la prensa mensajes ambiguos. A partir de ese momento, no supimos con seguridad si las nuevas condiciones que pedía el FMI en las negociaciones con nosotros eran necesarias o, por el contrario, caprichosas, o si tenían como propósito comprar tiempo hasta que el organismo resolviera a nivel interno el tema de fondo.

Invitado por el Instituto de Política de la Universidad de Harvard que presidía el senador Edward Kennedy, el 23 de abril ofrecí una conferencia en la Escuela de Gobierno Kennedy en la ciudad de Cambridge sobre los retos de gobernar un país en vía de desarrollo y con una democracia que luchaba por consolidarse en medio de la primera crisis mundial de la economía globalizada. Al día siguiente tuve

una reunión en el hotel Charles, que se extendió por varias horas, con el periodista Benjamín Ortiz, la embajadora Ivonne Baki y nuestros asesores Domingo Cavallo y Jeffrey Sachs. Confirmamos que el Gobierno no tenía los recursos para cubrir los intereses de la deuda externa que debían pagarse en agosto, que esto se sabía en Washington y que era necesario anunciarle de inmediato esta situación al secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Lawrence Summers. Esta incómoda tarea la cumplí al día siguiente en un desayuno en la Embajada del Ecuador al que invitamos al secretario.

La opinión de autoridades internacionales sobre la situación del Ecuador demostraba su apoyo a las gestiones de mi Gobierno y su preocupación por la falta de unidad nacional que las respaldara. El embajador de Estados Unidos en Quito, Leslie Alexander, ratificó el apoyo de los Estados Unidos a las medidas adoptadas por mi Gobierno. James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, expresó su preocupación por la situación económica del Ecuador y apoyó "las medidas adoptadas por Mahuad". Por su parte, Michel Camdessus manifestó que si no había unidad nacional detrás del programa de emergencia económica de Mahuad, Ecuador perdería apoyo internacional: "Lo único que nos impide otorgar apoyo al país es que no hay unidad detrás de un programa de emergencia". El Departamento de Estado de los Estados Unidos hizo un llamado al Congreso ecuatoriano para que aprobara las medidas que financiaran el déficit y un vocero del Gobierno de los Estados Unidos dijo que aprobaría los programas de ajuste económico que debía realizar el Ecuador para que este negociara con los organismos multilaterales.

Carlos Menem, presidente de Argentina, había mencionado por aquel entonces la posibilidad de dolarizar el país, lo que motivó a que Camdessus explicara su posición frente a la dolarización en la misma conferencia de prensa del 21 de abril:

> Esto es lo que he observado después de que la primera mención de esta idea por el presidente de Argentina haya levantado interés (...). No me gustaría darle una larga exposición sobre las bellezas de la dolarización. La dolarización ya es un hecho de ciertas proporciones (...), todavía es necesario un conjunto de reflexiones. Vengo de una parte del mundo donde se ha creado una moneda común, pero después de 20 años de esfuerzos estables de convergencia económica. Esto ha permitido que la creación de una moneda común sea más bien exitosa. Creo que en América Latina el proceso de convergencia económica ha empezado, pero no está tan avanzado. Entonces, la pregunta es: ¿pueden todos los problemas simplificarse por el abandono de las responsabilidades de la soberanía monetaria nacional? Antes de responder a esta pregunta, es necesaria mucha reflexión.

El 30 de abril, en una conferencia de prensa en la sede del Fondo Monetario Internacional en Washington, Michel Camdessus y Ana Lucía Armijos informaron que el Ecuador y el FMI habían llegado a un acuerdo para un programa de USD 500 millones, lo que abría la posibilidad a un paquete adicional de préstamos de los organismos multilaterales. Camdessus dijo que el organismo esperaba suscribir la carta de intención con el Ecuador hasta finales de mayo, pues era el requisito para concurrir a principios de julio a renegociar con el Club de París el pago de la deuda atrasada de más de USD 1.000 millones con ellos.

La reacción internacional fue inmediata y positiva. Nuestro Gobierno contaba ya con el respaldo de los presidentes Clinton, Cardoso y Menem, y de las cabezas de los organismos multilaterales —Camdessus, Wolfensohn e Iglesias—, quienes apoyaban nuestras decisiones y pedían la unidad nacional en el Ecuador.

Contratamos auditorías internacionales

En medio de las declaraciones e iniciativas desenfrenadas del Congreso para evitar la aprobación de las medidas fiscales, nuestros intentos por lograr que los ecuatorianos llegáramos a acuerdos mínimos de gobernabilidad naufragaban. Por esa misma época, el expresidente Rodrigo Borja —mandatario del país entre 1988 y 1992— promovió una reunión de expresidentes del país para analizar la crítica situación, pero su iniciativa fracasó porque el resto de los exmandatarios no le prestaron atención a la convocatoria.

El Ecuador vivía en el mes de abril un pandemónium generado por la cantidad de propuestas diferentes y contradictorias expresadas en medio del griterío y el alboroto permanentes. A los paros y huelgas convocados por diversos sectores se unió un pedido inusitado e inaudito: algunos dirigentes empresariales plantearon la realización de un paro patronal. Entonces, monseñor Mario Ruiz, arzobispo de Portoviejo y presidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, declaró: "Un paro de empresarios es bastante raro. ¡Parece que vivimos en un manicomio!".

El Universo citó al obispo en la noticia con estas palabras bajo el título "Iglesia: Ecuador es un país de locos": "Parece que estamos en un manicomio. Todos estamos contra todos sin saber qué lugar ocupa el país; lo estamos poniendo a último término: primero mis intereses, mis caprichos y al final pone-mos al país, a ver qué pasa"[14]. En este ambiente político, económico y social convulsionado las cámaras de Guayaquil pidieron la dolarización de la economía[15]. El Gobierno respondió que antes de pensar en una sustitución de la moneda nacional debía establecerse la real situación del sistema financiero ecuatoriano a través de las auditorías internacionales y llegar a acuerdos sobre el manejo del déficit fiscal. Por esa época, Domingo Cavallo declaró con toda claridad a los medios ecuatorianos que "la convertibilidad u otros cambios en el sistema monetario no son recetas mágicas para solucionar la crisis. Sin incremento de producción e ingresos, estas no funcionan".

En el Gobierno estábamos convencidos de que uno de los requisitos para una posible dolarización

era el saneamiento del sistema bancario nacional. No perdíamos de vista que un mes antes, el 22 de marzo —día en que cerró el Banco del Progreso—, varios promotores de la dolarización (entre los cuales estaba Joyce de Ginatta, presidenta de la Cámara de la Pequeña Industria de Guayaquil) respaldaban a Fernando Aspiazu y marcharon junto a él por las calles de la ciudad, a pesar de las sospechas que pesaban sobre el banquero por malos manejos en la institución.

Mi Gobierno resistió las brutales presiones que recibió para que el banco se mantuviera abierto y continuó con su plan de auditorías internacionales. En esos días definió con la misión del Banco Mundial que había llegado al país el proceso de selección de las firmas y en la primera semana de mayo suscribió los contratos con las empresas seleccionadas —KPMG, Arthur Andersen y Price Waterhouse Coopers— para auditar un total de 31 entidades financieras en el Ecuador. De acuerdo con el contrato, las firmas debían terminar sus trabajos antes del mes de julio.

---

1 “Fernando Aspiazu: Auge y Caída” (1999, 22 de julio). *Explored*. Disponible en: http://bit.ly/3hnAm5z. El artículo fue publicado originalmente en la revista *Vistazo*.

2 La principal arteria vial de la zona comercial de Guayaquil, que concentra grandes almacenes, bancos, hoteles de primera clase y consulados, entre otros (N. del E.).

3 Líder empresarial guayaquileña. Fue presidenta de la Cámara de la Pequeña y Mediana Industria del Guayas (1991-2001), presidenta de la Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria del Ecuador (1998-2000) y candidata a diputada del Guayas por la Alianza Nuevo País-Pachakutik en las elecciones legislativas de 1998. No logró los votos necesarios para obtener la curul a la que aspiraba.

4 De la zona sur del Ecuador, en especial de la ciudad de Cuenca.

5 “El Progreso Punto de Conflicto” (1999, 15 de abril). *Explored*. Disponible en: http://bit.ly/38TZpJV.

6 En el momento *Excálibur* 3 (ubicado al final de esta segunda parte de la crónica) explico el significado personal que tiene para mí esta oración de Gandhi como una historia *Excálibur*.

7 Frase despectiva usada por ciertos sectores sociales en Ecuador para referirse a los funcionarios públicos que percibían altos sueldos, comparables a los del sector privado.

8 El propósito de este fondo era servir de reserva para periodos con precio del petróleo alto (época de vacas gordas). De esta manera, el fondo se usaba en momentos en que el precio cayera (época de vacas flacas).

9 Es el símbolo del lazo negro que los Estados, sociedades y organizaciones usan en señal de luto.

10 “Gustavo Noboa: Vivos y sapos pretenden pescar a río revuelto” (1999, 23 de abril). *El Universo.*

11 Estas declaraciones se publicaron en la prensa en abril de 1999.

12 El Grupo de los Siete (G7) es un grupo de países constituido por las siete economías más desarrolladas del mundo (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos).

13 Un acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional ofrecía financiamiento a países en crisis económicas que tenían problemas en sus balanzas de pagos.

14 El Universo, 21 de abril de 1999.

15 La idea de la dolarización se lanzó al aire cuando en Guayaquil se originaban por la misma época otras propuestas por distintos motivos como el cambio de Gobierno, la convocatoria a un plebiscito para que el Ecuador se convirtiera de una república unitaria en un Estado federal, la proclama de “Guayaquil independiente” y la defensa en acciones y palabras del banquero Fernando Aspiazu, entre otras. En esas circunstancias, la propuesta de la dolarización no alcanzó la relevancia de una propuesta que pudiera estudiarse con la seriedad que requería y que meses más tarde, luego de la intervención del Gobierno, sí llegó a tener; más bien se convirtió en un elemento más que polarizaba y dividía a la población en medio del entreverado tira y afloja nacional.

CAPÍTULO XI

Los culipandeos del FMI

BENJAMÍN ORTIZ, NUEVO CANCILLER

El canciller del Gobierno, mi respetado amigo José Ayala, decidió separarse de sus funciones el 13 de mayo después de que colocáramos el último hito de la demarcación fronteriza con el Perú, según lo habíamos acordado al inicio de mi gobierno. Le solicité que ocupara la Embajada del Ecuador ante el Vaticano. Tuve la suerte de que el periodista Benjamín Ortiz, quien por su trabajo como director del diario *Hoy* (del cual se había separado unos meses atrás) era considerado uno de los conductores de opinión más respetados en el Ecuador por su inteligencia, ecuanimidad y patriotismo —y con quien me unía una larga amistad—, aceptara conducir la Cancillería[1].

A pesar de nuestros esfuerzos en materia fiscal, la economía del sector real seguía deteriorándose. Las exportaciones no petroleras del Ecuador cayeron en los cuatro primeros meses de 1999 más de un 40% en proporción a las del mismo período del año anterior: las de banano, por la sobreoferta de fruta en el mundo y por la guerra de los Balcanes, y las de camarón, por la presencia de una plaga llamada “mancha blanca” que llevó a los camaroneros a pedir que se declarara al sector en situación de emergencia. Para el mes de abril, el coste económico y social de la falta de productividad del sector real se reflejaba en el cierre de empresas, el incremento del desempleo y el de la cartera vencida de los bancos.

BASE DE MANTA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Durante una de las reuniones internacionales relacionadas con la firma de la paz con el Perú, Peter Romero, asistente del secretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de los Estados Unidos, me indicó que los Estados Unidos no iban a renovar con el nuevo Gobierno de Panamá el convenio para que continuara operando la base militar que tenían en dicho país desde inicios del siglo XX. En el futuro, me dijo, los aviones estadounidenses que realizan el control aéreo de las avionetas que en vuelos clandestinos transportan droga hacia su país centroamericano a Estados Unidos deberán volar hasta Miami para reabastecerse de combustible. Esto encarecerá la operación y la volverá muy ineficiente, pues pasarán más tiempo realizando operaciones de reabastecimiento que de reconocimiento aéreo antidroga.

Romero me preguntó si el Gobierno ecuatoriano podría autorizar el uso de la Base Aérea de la ciudad de Manta, en la costa ecuatoriana, para el reabastecimiento de combustible y otras necesidades logísticas de los aviones que detectaban los vuelos de los narcotraficantes. Me aseguró que no estaba pidiendo una base militar estadounidense en Ecuador, que la base continuaría bajo el control total de la Fuerza Aérea Ecuatoriana y que se someterían a todas las condiciones que impusiera el Gobierno ecuatoriano.

Por un lado, era evidente que había luchas éticas y morales que trascendían los límites nacionales como la protección del medioambiente, la lucha contra el sida y la lucha contra el narcotráfico; en esta última, el Ecuador había suscrito los convenios internacionales para combatir este flagelo. Por otro lado, la provincia de Manabí —donde estaba ubicada la base—, había quedado destruida por El Niño y pedía constantemente proyectos de reconstrucción y de reactivación económica. La adecuación de las instalaciones de la Base Aérea de Manta para que pudiera recibir a los aviones de control de antitráfico de droga requeriría una inversión estadounidense de USD 80 millones que los habitantes de la provincia de Manabí necesitaban con desesperación. Me gustó la idea porque reactivaría la economía de la zona por medio de la generación de empleo en los sectores de la construcción, hotelería y comercio de alimentos.

Consulté esta propuesta con los ministros de Defensa, José Gallardo, y de Relaciones Exteriores en ese entonces, José Ayala, quienes expresaron su opinión favorable a esta cooperación de control policial y que no implicaba acuerdos militares. El Gobierno de Estados Unidos aceptó las condiciones del Gobierno de Ecuador. El convenio estableció con claridad que no se autorizaba la instalación de una base estadounidense en el Ecuador, sino el uso de una base ecuatoriana, bajo control ecuatoriano, para labores específicas de antinarcóticos.

El convenio entre los dos países se concretó con el intercambio de notas diplomáticas que contenían la propuesta de la Embajada de Estados Unidos en Quito y la aceptación del Ecuador por intermedio de su canciller, José Ayala, realizada el 1 de abril de 1999. Al cabo de una larga negociación que duró desde mayo a noviembre de 1999, y que contó con la presencia de delegados del Ministerio de Defensa y de la Cancillería, la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional dictaminó que, de

acuerdo con el artículo 161 de la Constitución, el convenio con el Gobierno de los Estados Unidos requería de la aprobación de esa Comisión y no la del Congreso en pleno. La Comisión lo aprobó y el canciller Benjamín Ortiz firmó la ratificación del convenio de cooperación el 12 de noviembre de 1999.

Aunque la oposición quiso verlo así, el convenio de la Base Aérea de Manta no fue una alianza política o militar, sino un convenio de cooperación con los Estados Unidos para el control del narcotráfico; en su texto no hay nada que afecte la soberanía del Ecuador. Tiempo después se dijo que en su aplicación se cometieron supuestos abusos y excesos. En caso de ser ciertos, estos ocurrieron luego del golpe de Estado contra mi Gobierno en enero de 2000 y, por ende, debieron ser controlados y sancionados por los que gobernaban al país en ese momento.

FMI: DE LA CARTA DE INTENCIÓN A LA INTENCIÓN DE UNA CARTA

La hoja de ruta que habíamos trazado en el campo económico incluía varias tareas: llevar una propuesta para el manejo conjunto de la deuda externa a la XI Cumbre Presidencial de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en la ciudad de Cartagena (Colombia), que se llevaría a cabo entre el 25 y 27 de mayo; firmar la carta de intención antes del 31 de mayo, de acuerdo con lo acordado con el Fondo Monetario Internacional; renegociar la deuda bilateral con el Club de París la primera semana de julio; y conseguir la aprobación del Directorio del FMI al programa de ajuste en julio, lo que daría paso a los desembolsos.

En la Cumbre en Cartagena planteé a los mandatarios presentes que integráramos un frente común para la renegociación de la deuda de nuestros países. Mis colegas presidentes consideraron que sus problemas de endeudamiento externo no eran tan grandes como el ecuatoriano y el venezolano, y que en las circunstancias actuales les convenía más tener una buena relación con los mercados. Argumentaron que esas dificultades podían ser mejor tratadas de forma individual por cada país. Recuerdo que en un receso de la cumbre tuve la oportunidad de visitar en su casa a Gabriel García Márquez, con quien recordamos nuestra conversación que mantuvimos en esa misma ciudad en una cena a la que invitó en 1984 cuando me desempeñaba como ministro de Trabajo de mi país.

El FMI era la única fuente de financiamiento que le quedaba al Gobierno de Ecuador, y la inmensa mayoría de los formadores de opinión del país coincidía en eso. A pesar de que negociar un programa con ellos habría sido mucho más fácil en los cinco años anteriores, cuando teníamos condiciones mucho mejores que las actuales, los gobiernos se habían negado a implementar los planes de disciplina fiscal y de ajustes de la economía que el organismo solicitaba para aprobar los programas. Además, el Congreso Nacional también había bloqueado constantemente las reformas legales y tributarias que el FMI pedía para darle al país los recursos.

No fue posible firmar la carta de intención en la primera semana de junio como lo habíamos anunciado. Entonces, planeamos suscribirla entre fines de junio y mediados de julio para abrir la puerta a USD 1.400 millones que utilizaríamos en fortalecer la balanza de pagos, la inversión social y la reconstrucción de la Costa.

El presidente del BID, Enrique Iglesias, declaró en Ecuador que el 15 de julio el Gobierno del Ecuador firmaría la carta de intención con el FMI. El embajador de Estados Unidos en Ecuador, Leslie Alexander, afirmó por la misma época que la carta y la reactivación económica del país iban por buen camino. El FMI, el Banco Mundial y el BID recomendaban mantener el congelamiento de depósitos y créditos decretado en marzo. Sin embargo, el pedido de que el Gobierno fortaleciera la Agencia General de Depósitos (AGD) para controlar el saneamiento financiero y que eliminara el veto del superintendente de Bancos y Seguros a las decisiones de la AGD requería una reforma de la Ley de Instituciones Financieras y de la ley de la AGD que en el Congreso casi nadie compartía. Esos requerimientos hacían necesaria nuevamente una larga y difícil negociación de reformas legales con el Legislativo.

Entramos entonces en una etapa en que las fechas anunciadas llegaban y el apoyo del FMI no se concretaba. La angustia nacional crecía y la paciencia de importantes sectores ciudadanos con el FMI mostraba signos de agotamiento. A las críticas que recibía el Gobierno se sumaron las de que el programa con el FMI no avanzaba en las fechas que ofrecíamos.

En la última semana de junio, la misión del FMI que se encontraba en el país anunció que regresaba a Washington sin cerrar el acuerdo, argumentando que no podían discutir el programa monetario con un Directorio del Banco Central en funciones prorrogadas —pues, como se vio, había renunciado— hasta que el Congreso llegara a un acuerdo y nombrara a sus reemplazos. Paralelamente, por aquellos días el banco de inversión Lehman Brothers recomendó no invertir en el Ecuador a corto plazo porque la firma de la carta de intención con el FMI podría prorrogarse hasta finales del año debido al saneamiento financiero que estaba en curso en el país.

Mientras tanto, el Gobierno tomó nota del pedido de las cámaras de producción de Guayaquil para dolarizar la economía. El pedido no solamente resultaba sorpresivo para muchos, sino que carecía de apoyo nacional e iba en contravía de la opinión del FMI, pues este estaba a favor de la flotación de la divisa y no era partidario de la dolarización. De esta forma, día a día se abrieron más frentes de oposición en el país contra el acuerdo con el FMI y las medidas económicas impuestas en marzo. Varias entidades manifestaron su rechazo a las negociaciones con el organismo, entre ellas, la Federación de Exportadores del Ecuador (Fedexport). Mientras tanto, las protestas sociales se radicalizaban en contra

del acuerdo, del congelamiento, de la revisión de tarifas de servicios públicos —especialmente las eléctricas— y de la propuesta de privatizar empresas públicas.

Por aquellos días el Congreso Nacional eligió superintendente de Bancos y Seguros al abogado Jorge Guzmán, quien presidía la terna enviada por la Presidencia. Guzmán reemplazó a Jorge Egas Peña, quien había renunciado, y tomó posesión de sus funciones el 17 de junio.

Ese mismo mes envié para la aprobación del Congreso la nómina de los cinco directores del Banco Central del Ecuador que reemplazarían a los anteriores: ¡la definición de este equipo requirió tres meses de negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso! El directorio quedó integrado por Pablo Better (quien lo presidía), Enrique Chávez, Modesto Correa, Mauricio Pareja y Mario Prado.

---

1 Para apreciar la perspectiva de Benjamín Ortiz sobre la situación del Ecuador y el nuevo rol de la Cancillería después de la paz con el Perú, recomiendo leer su artículo, incluido en este libro.

CAPÍTULO XII

Aspiazu y crespones negros contra el Gobierno

INFLAMADOS POR LA GASOLINA

Para mediados de 1998 Ecuador exportaba petróleo e importaba gasolina porque su capacidad de refinación no alcanzaba para abastecer de este último recurso el mercado nacional. El precio de venta al público de cada galón de gasolina lo establecía en sucres el Ministerio de Energía. Sin embargo, mientras que la permanente devaluación del sucre hacía que cada mes el Ecuador necesitara más sucres para comprar los dólares que pagaban la importación, el precio de venta del galón de gasolina en el país se mantenía fijo, y era imposible subirlo por las protestas sociales que esto generaba. Por esa razón, la devaluación acelerada del sucre y el precio fijo de la gasolina incrementaban cada vez más el déficit fiscal.

En las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para definir la carta de intención habíamos acordado que para evitar el incremento del déficit, el último día de cada mes el Ministerio de Energía ajustaría el precio de venta interno de la gasolina a una cantidad que pagara el costo de su importación mensual. De esta manera, el 30 de junio, el ministro de Energía incrementó el precio de la gasolina para que rigiera desde el primero de julio. Las reacciones no se hicieron esperar y alcanzaron niveles sin precedentes en la historia reciente del Ecuador.

Las declaraciones de Michel Camdessus, director gerente del FMI, a los medios por aquel entonces demostraron la imagen que los organismos multilaterales tenían del país. Dijo que el Ecuador no había conseguido solucionar en profundidad los problemas económicos de los últimos trece años y que continuaba con una deuda muy fuerte, sumada a una pobreza enorme y un Gobierno débil cuyo sistema bancario y financiero requerían del apoyo de la comunidad internacional. De este modo, para que el país accediera al programa con el organismo pedía eliminar los subsidios, elevar el precio del gas entre el 85% y el 117%, elevar los combustibles en 66% y eliminar a más de 370.000 beneficiarios del Bono Solidario.

Estas exigencias, que eran muy difíciles de cumplir para cualquier país en condiciones normales, resultaban casi imposibles de cumplir en medio de la crisis extrema que el Ecuador vivía a mediados de 1999. Por el contrario, inflamaron la hoguera del descontento social y dieron pie no solo a reclamos justos de la ciudadanía por el deterioro real de su nivel de vida, sino también a exageradas y teatrales descripciones de la situación por parte de ciertos medios de comunicación ecuatorianos. Por ejemplo, informaron por aquel entonces que los trabajadores del hospital Pablo Arturo Suárez en Quito habían iniciado una colecta en las calles de Quito “para dar de comer a los enfermos”.

Los transportistas paralizaron el servicio y bloquearon con sus unidades la circulación vehicular en varias ciudades del país, pidiendo la eliminación del incremento y la congelación del precio de la gasolina. Por su parte, el dirigente indígena Antonio Vargas convocó a un paro nacional que tenía tres objetivos: la no privatización de los monopolios estatales eléctricos y telefónicos, el no pago de la deuda externa y la renuncia del presidente de la República. La Conaie indicó que no dialogaría con el presidente porque este, según la organización, se encontraba al servicio del FMI. El 8 de julio, alrededor de 5.000 indígenas se tomaron las antenas de Pillizhurco en la ciudad de Ambato y dejaron incomunicada por algunas horas a esta y otras importantes ciudades de la región. El mismo día, la Unión Nacional de Educadores (UNE) convocó a un paro nacional que se sumó a los de transportadores e indígenas.

Fue en este contexto de malestar social y presión política donde tuve que declarar el estado de emergencia nacional en la segunda semana de julio de 1999 para que las Fuerzas Armadas pudieran participar en el control de la situación. Aunque el Congreso derogó la emergencia, la volví a declarar de inmediato.

El 12 de julio empezó un levantamiento indígena que se sumó a la paralización en todo el país. Los indígenas declararon una huelga nacional para exigir el cambio de modelo económico y que se congelaran por dos años los precios de los combustibles y las tarifas del servicio eléctrico y telefónico. En el Congreso, la oposición política —representada por el PSC, el PRE, Pachakutik, MPD[1] y la ID— me amenazaron con tomar medidas extremas que podrían terminar con mi destitución si no cambiaba la conducción del país.

Ecuador estaba literalmente inflamado y encendido por la gasolina. Escenas de enfrentamientos en las calles entre grupos de manifestantes y efectivos policiales y militares inundaban las pantallas de la televisión. En Guayaquil —el centro económico y financiero del país, y la segunda ciudad más poblada después de la capital—, las calles y avenidas más importantes aparecían bloqueadas —algunas en varias partes— por taxis parqueados a propósito en total desorden. Desde varios edificios de la avenida 9 de

Octubre —la principal de la ciudad portuaria— se dejaban caer periódicos a la calle para que los manifestantes tuviesen material para iniciar fogatas. Mientras tanto, en Quito y en otras importantes ciudades de la Sierra, las carreteras principales y secundarias estaban interrumpidas por troncos de árboles atravesados, zanjas abiertas a pico y pala, y llantas encendidas con fuego. Al tiempo que pasaba esto, miles de personas trataban de llegar a pie a sus trabajos en las ciudades afectadas, y grupos de indígenas se movilizaban hacia Quito desde localidades cercanas para concentrarse en el parque de El Ejido, ubicado en el centro de la ciudad.

El canal de televisión Telecentro (TC Televisión) transmitió por esa época un reportaje de TV Chile que explicaba la situación a su teleaudiencia: “La crisis comenzó con un paro de transporte público en rechazo a un aumento de un 13% en el precio de los combustibles. La situación se agravó cuando sindicatos y organizaciones indigenistas se sumaron a un movimiento que tras once días ha hecho aparecer la escasez de víveres y la especulación”.

En medio del reportaje chileno, una periodista de Telecentro introducía las entrevistas que había realizado en un mercado en Guayaquil: “Este miércoles los mercados estuvieron provistos. Sin embargo, compradores y vendedores están a la expectativa de lo que pueda suceder este jueves ante el anuncio de total desabastecimiento en los mercados de Guayaquil”.

“Ya para mañana ya no hay nada para vender”, le declaraba un vendedor a la periodista. Luego, una vendedora indígena que llevaba puestos unos collares plateados y un sombrero negro, y que evitaba mirar a la cámara, lo confirmaba: “Las cosas llegaron ayer, antes de ayer y hoy. Mañana no llegan”, decía. Enseguida, un periodista informaba que en Quito los vendedores de los mercados habían decidido paralizar sus ventas de manera pacífica en apoyo a los taxistas. “La vida es imposible aquí ya, ya no se puede vivir, todo sube”, se quejaba una señora de edad.

En otro reportaje, Harris Whitbeck, enviado especial del canal CNN en Español, describía así la situación desde Quito:

> Ecuador se encuentra en una de las peores crisis económicas de su historia. Su deuda sobrepasa los 16 mil millones de dólares. Algunos dicen que el presidente tiene las manos atadas porque tiene que buscar la forma de pagar esa deuda. Pero los más afectados dicen que no son ellos los que deberían pagar. Los hospitales públicos están cerrados. A algunos de los empleados no les han pagado desde hace cuatro meses. Los pocos pacientes que hay están internados por emergencias. Han sido meses de pobreza económica que ha recrudecido en los últimos diez días y que amenaza con recrudecerse aún más. La inestabilidad económica traducida en descontento social ha provocado serios problemas políticos. Algunos se preguntan cuánto más podrá aguantar Ecuador las políticas económicas que, según el presidente, son amargas pero necesarias.

En el mismo reportaje, Whitbeck continuaba informando:

> Todas las mañanas desde hace diez días la población entera de Pambamarquito, un pequeño pueblo indígena en la Sierra ecuatoriana, se ha reunido para bloquear la carretera Panamericana que pasa frente a su caserío. La semana del jueves ha sido diferente, pues una mitad se quedó en la carretera y la otra salió en marcha de protesta hacia la capital, Quito, porque una parte del movimiento indigenista se ha unido a taxistas, transportistas y pequeños comerciantes para pedir el fin de las políticas económicas neoliberales del Gobierno.

Su voz baja de volumen y acompaña las imágenes de las siguientes tomas:

> Son hasta 20.000 indígenas (...). Niños juegan entre escombros y barricadas (...). La ciudadanía se mueve a pie o en camionetas que prestan un servicio improvisado. Las protestas populares en contra de las políticas económicas del presidente Jamil Mahuad no han disminuido ni dan indicios de desaparecer (...). Jorge se unió al paro de taxistas hace diez días.

La cámara enfoca a Jorge abriendo en su cocina la puerta de su refrigeradora, que está casi vacía.

Al mismo tiempo, la pantalla del canal ecuatoriano Sí TV mostraba la marcha de manifestantes en la capital:

> Miles de indígenas llegaron hoy a Quito para exigir cambios fundamentales en la política económica. Esta tarde, el Palacio Presidencial estuvo rodeado por una guardia militar que incluye cinco tanquetas. Esta inusual apariencia del Palacio de Gobierno se da en momentos en que el ministro de Defensa, en entrevista concedida a la agencia internacional Reuters, señaló que el Ecuador corre el riesgo de un golpe de Estado como consecuencia de una prolongada huelga de transportes que deriva en una protesta nacional. Gallardo mostró su preocupación por la posibilidad de revivir las crisis desestabilizadoras de los años treinta.

Paralelamente continuaba en Telecentro el reportaje de TV Chile:

> —¿Por qué Mahuad tomó esa decisión? —pregunta la periodista.
>
> —Porque tiene un tremendo déficit fiscal de más de 1.500 millones de dólares y la peor situación económica de los últimos setenta años. Necesita dinero en las arcas fiscales —contesta el presentador Rafael Cavada.
>
> —Esa mala situación económica no será su culpa: él lleva once meses en el Gobierno solamente —reflexiona la periodista.
>
> —Esta situación se arrastra por lo menos desde el 92, cuando se empezó a pasar de esta economía intervencionista en que el Estado subvenciona transporte, educación y seguridad social, a una de libre mercado. Y bueno, estos son los costos de estos cambios en el modelo —analiza Cavada.
>
> —Y los indígenas, ¿qué rol cumplen? ¿Cómo se sumaron? —pregunta con curiosidad la conductora.

—Ellos desde el principio de la movilización están sumándose a un cambio de modelo económico, porque en ese cambio al sistema liberal, los que más sufren son los que no son mano de obra especializada, o sea, los indígenas, la mano de obra rural, los más desprotegidos —explica Cavada.

APRESAMOS A ASPIAZU, BANQUERO CORRUPTO

La paralización de actividades en el país que describían los medios sirvió de marco para que la confrontación entre el Gobierno y los grupos de presión de Guayaquil, Fernando Aspiazu como dueño del Banco del Progreso y las organizaciones gremiales de izquierda alcanzara su pico y profundizara los enormes desacuerdos sobre las reformas fiscales dictadas por el Gobierno.

Aspiazu aprovechó el descontento y desconcierto reinantes en el país y encabezó una nueva marcha en Guayaquil para protestar por las políticas fiscales y económicas del Gobierno que, en su concepto, "tenían sumidos a los ecuatorianos en la crisis". Presentó un recurso de amparo constitucional en el Juzgado Tercero de lo Penal del Guayas contra el superintendente de Bancos y Seguros y el presidente del Banco Central del Ecuador para que dispusieran la reapertura del Banco del Progreso, pues afirmaba que ya se había "capitalizado y restituido el patrimonio". El juez lo llamó para que rindiera su testimonio el 12 de julio.

En su explicación sobre la capitalización y restitución del patrimonio, Aspiazu argumentó que no había puesto dinero en efectivo, sino que había ofrecido dos fideicomisos con sus acciones de Emelec y Electro Ecuador, dos compañías de su propiedad[2]. La empresa auditora asignada al banco (Deloitte) y la Superintendencia coincidieron en afirmar que los dos fideicomisos eran inejecutables y que lo que buscaba Aspiazu con ellos era proteger sus bienes y no capitalizar al banco. Aspiazu pidió entonces un nuevo crédito al Banco Central, pero este le fue nuevamente negado. El presidente del Directorio, Pablo Better, explicó las razones para la negativa: "El Progreso no se abrió porque la Junta Bancaria[3] no acogió el plan de capitalización que Fernando Aspiazu presentó, ya que los accionistas no aportaban nada. El BCE no puede otorgar un préstamo de 170 millones de dólares a una institución insolvente". Por su parte, la AGD reiteró que los depositantes del Progreso tenían garantizados sus depósitos.

En represalia, por instrucciones de Aspiazu, Emelec demandó al Estado ecuatoriano en una corte federal de Washington por USD 900 millones. Mientras tanto, su canal de televisión (Sí TV) continuó sus ataques feroces contra el Gobierno en todos sus noticieros. El enfrentamiento del banquero y sus aliados contra mi administración iba adquiriendo proporciones épicas.

La inteligencia militar descubrió que Fernando Aspiazu estaba planeando abandonar el país, contrariando lo dicho en el *show* mediático en el que públicamente había entregado sus pasaportes. El Gobierno empezó a trabajar para evitar su fuga. El SRI encontró que el Banco del Progreso había recibido pagos del impuesto del 1% que no había transferido al Ministerio de Finanzas antes de cerrar sus puertas, como mandaba la ley. Por ese motivo, el SRI presentó una denuncia contra él y un juez ordenó de inmediato su detención. Organizamos un operativo conjunto entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Gobierno para detenerlo en Guayaquil el 12 de julio, mientras rendía su testimonio sobre el recurso de amparo que había presentado para solicitar la reapertura del banco.

Ese día, mientras Aspiazu declaraba en el juzgado, alguien le filtró la información de que iban a detenerlo. Decidió entonces prolongar su intervención por varias horas para dar tiempo a que llegaran los miles de personas que él y sus aliados habían convocado para crear un cerco humano alrededor de la Corte Superior de Justicia e impedir su apresamiento. Los canales de televisión que transmitían en vivo y en directo su declaración judicial empezaron a cubrir la llegada de los seguidores de Aspiazu, pero terminaron cubriendo el operativo dispuesto por los ministros Álvarez y Gallardo para ejecutar la orden del juez, que se cumplió, de paso, sin actos de violencia que lamentar. Como el delito tributario se había cometido en Quito, Aspiazu fue trasladado a esa ciudad y puesto en prisión en la Cárcel 4, un centro penitenciario ubicado al norte de la ciudad. De esta forma, el 12 de julio de 1999, el día en que se cumplía un año de mi elección como presidente del Ecuador, detuvimos a Aspiazu y se inició el levantamiento indígena. Al día siguiente, 13 de julio, la AGD puso en saneamiento al Banco del Progreso.

La protesta de los dirigentes gremiales de Guayaquil cercanos a Aspiazu fue inmediata. Joyce de Ginatta, el diputado socialcristiano Xavier Neira y el dirigente de la Cámara Nacional de Pesquería de Ecuador, César Rohón, reclamaban al Gobierno por el "atropello que había sufrido Guayaquil" porque se había detenido a Aspiazu en la Corte Superior de Justicia de la ciudad, y por la violación de sus derechos porque al ser conducido a Quito, decían, había sido distraído de sus jueces naturales. Por su parte, el alcalde de la ciudad, León Febres Cordero, dijo que "si Aspiazu viola la ley, debe ir a la cárcel, pero no pueden distraerlo de su juez natural". El ministro Álvarez le respondió al alcalde diciendo que, de hecho, sus jueces naturales estaban en Quito porque allí se había cometido el delito tributario.

Aunque los defensores de Aspiazu protestaron por la intervención de las Fuerzas Armadas en el operativo, el ministro Gallardo informó que estas habían participado porque la detención se había hecho mientras estaba vigente el estado de emergencia nacional decretado en el país unos pocos días antes. El abogado de Aspiazu presentó una acusación particular[4] por la detención contra el ministro Álvarez, el ministro Gallardo y la directora del SRI, Elsa de Mena, que causó una ola de expresiones regionalistas a lo largo y ancho del Ecuador. Los diarios de la Costa acusaron a los diarios serranos *El Comercio* y *Hoy* de mantener una actitud regionalista por haber aprobado la detención de Aspiazu.

Se sumaban los grupos de presión política y social para acorralar al Gobierno. El 13 de julio,

integrantes de la Conaie y del Seguro Social Campesino, junto con los trabajadores petroleros y la agrupación Coordinadora de Movimientos Sociales se tomaron las oficinas de la Conferencia Episcopal en Quito, esta vez para que la Iglesia sirviera de mediadora para dar paso a lo que denominaban un "Gobierno de salvación nacional". Mientras tanto, los comerciantes minoristas de Quito marcharon al Congreso para plantear la destitución del presidente, la renuncia de la ministra de Finanzas y el congelamiento de los precios de los combustibles. Unos días después del levantamiento indígena, el dirigente indígena Ricardo Ulcuango declaró que el objetivo de la marcha indígena era pedir mi renuncia. Por su parte, la emisora Radio Morena en Guayaquil incentivó a la población a levantarse y a apoyar la destitución del presidente.

Partidos y gremios no paraban de fomentar la inconformidad frente al préstamo del FMI. El sector radiofónico ecuatoriano, representado por la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión (AER), solicitó rectificaciones al Gobierno por sus decisiones recientes en materia fiscal y consideró que debían "sacrificarse las exigencias del Fondo Monetario Internacional en beneficio de los intereses del pueblo". Los partidos de la oposición también se manifestaron: el PSC anunció la radicalización en su oposición al Gobierno y dijo que se unía a la inconformidad popular, la ID exigió cambios en las decisiones del Gobierno o la sucesión presidencial, y el PRE dio como fecha máxima el 10 de agosto para que el Gobierno rectificara su posición frente al préstamo del organismo internacional. En suma, enfrentábamos una oposición de los pesos pesados del Ecuador.

Mientras tanto, la polémica sobre la detención del banquero Fernando Aspiazu continuaba. Entremezcladas con las noticias de la paralización total de actividades, los canales presentaban imágenes del banquero en el momento de ser apresado por mi Gobierno.

El canal Telecentro informó así sobre las declaraciones de Aspiazu al ser detenido:

> Tras rendir sus declaraciones judiciales, el presidente del Banco del Progreso retornó a su celda. Luego, pidió ante el presidente de la Corte Suprema de Justicia la prisión de los ministros de Defensa Nacional, José Gallardo; del ministro de Gobierno y Policía, Vladimiro Álvarez; y de la directora del Servicio de Rentas Internas, Elsa de Mena.

Luego de la decisión de la Junta Bancaria de poner en saneamiento al Banco del Progreso el 13 de julio, el mismo día el alcalde Febres Cordero protestó furibundo la decisión porque violaba, según él,

> el amparo constitucional decretado por un juez. La AGD, entre gallos y medianoche, y violando la Constitución al desconocer el amparo, resuelve poner en saneamiento al Progreso, lo que implica su desaparición. Le digo al presidente que si no es capaz de manejar el país, si no está impidiendo que a sus espaldas se hagan las sinvergüencerías que estamos viendo, que se vaya a su casa.

Por su parte, Aspiazu demandó al nuevo superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Guzmán, y a los miembros de la AGD por la decisión de poner al Banco del Progreso en saneamiento.

A las pocas semanas, el superintendente Guzmán informó que la auditoría internacional del banco, realizada por Deloitte, había revelado con detalle los manejos ilegales realizados por este durante la administración de Fernando Aspiazu, su dueño: los créditos vinculados —aquellos entregados a personas o empresas relacionadas con los dueños del banco— representaban cinco veces el monto legal permitido, y el 90% de dichos créditos vinculados carecían de respaldo. Además, de los 25 mayores clientes del banco, solo tres poseían capacidad de pago. La auditoría demostró también irregularidades en el registro y contabilización de varias transacciones, que arrojaron una diferencia de 10.000 millones de sucres entre el balance de la auditora y el balance del banco. Ante esos hallazgos, el Directorio de la AGD —presidido por el superintendente— presentó una nueva denuncia por peculado bancario en contra de Aspiazu.

UN PASO ATRÁS PARA PODER SEGUIR ADELANTE

En Quito, una marcha de casi 6.000 indígenas se concentró en el parque de El Arbolito, ubicado en el centro de la ciudad, para aumentar sus demandas de congelamiento de los precios y tarifas por dos años, la reducción y posterior congelamiento de sueldos de los diputados y la renuncia del presidente. La Conaie, reunida en el Ágora de la Casa de la Cultura en Quito, decía que su única petición era la renuncia del presidente. Los dirigentes indígenas Antonio Vargas, Ricardo Ulcuango, Blanca Chancoso e Iván Narváez pedían que el pueblo asumiera el gobierno del país directamente. La paralización del transporte, que había empezado a inicios de julio, llevaba ya doce días. El Gobierno se mantenía firme, pero las protestas no cesaban. La confrontación se había convertido en una carrera de resistencia entre el Gobierno y la oposición generalizada al incremento de la gasolina. Llegamos a la conclusión de que mantener la medida se había vuelto insostenible.

Los reportajes en prensa y televisión confirmaban la percepción gubernamental. Por eso, cuando la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, que mediaba en el conflicto, se sumó a las solicitudes de varios sectores que me pedían dar marcha atrás en el aumento de los combustibles para que retornara la tranquilidad social, me dirigí al Ecuador a través de una cadena nacional de radio y televisión el 14 de julio. Estos son los puntos más importantes que planteé en la cadena:

> Este país necesita paz para desarrollarse (...). Los precios en los mercados suben porque hay escasez de productos, porque se cortan las vías, no porque haya subido en un alto porcentaje el precio de la gasolina (...).

Los obispos del Ecuador me han pedido que considere la posibilidad de que el precio de la gasolina y de los combustibles se congele con los precios al mes de junio. Es obligación de un gobernante y de un presidente mantener con firmeza las decisiones que toma y es obligación también de un presidente tener la sensibilidad necesaria para advertir problemas que empiezan a incrementarse y que pueden tornarse muy graves. Los niveles de enfrentamiento entre ecuatorianos en estos días han ido creciendo. Hay el riesgo de que lleguemos a confrontaciones ya físicas, y eso no es bueno para el país. Por ese motivo (…) he accedido a congelar los precios de los combustibles en los precios que tuvieron hasta el 30 de junio de este año. Este es un sacrificio inmenso porque dejamos de percibir recursos que son fundamentales y necesarios, pero lo hacemos en aras de la armonía y del entendimiento entre los ecuatorianos.

Otro tema que nos ha producido dificultades es que, atendiendo a un clamor nacional, el Gobierno empieza a cobrar impuestos y los empieza a cobrar en serio. Personas que nunca han pagado impuestos empiezan a reconocer que tienen que pagarlos.

Adicionalmente, hay un sector social sumamente deprimido: el sector de los pueblos indígenas del Ecuador. Ahí se concentra la mayor pobreza: en el sector rural y en el sector indígena. Necesitan atención, necesitan que lo que durante tantos años no se ha hecho se haga ahora con mayor fuerza y rapidez. Por eso estamos trabajando en la creación de un Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que queremos conversar y discutir y analizar con sus dirigentes (…).

Estos son pedidos que hemos encontrado justos y a los cuales hemos accedido, pero vienen acompañados de una propuesta de futuro para el país, de la necesidad de que dialoguemos y de que unamos esfuerzos, de que abramos simultáneamente conversaciones sobre temas tan importantes como políticas de empleo y de salarios que tenemos que concertar en el país como la reactivación productiva (…), que contará con 500 millones de dólares que empezarán a mover el aparato productivo nacional.

Es importante que hablemos con claridad del saneamiento bancario. Yo les dije que las auditorías serían públicas, yo les dije que el Ecuador conocería sus resultados y también dije que si encontraba casos en que un banco había sido mal manejado, sus responsables tendrían que responder ante la justicia. Y eso se está produciendo. A fines de mes conocerá el Ecuador el resultado de todo el sistema de auditorías en todo el sistema bancario del país.

Es importante que hablemos de la reforma de la seguridad social, (…) que concertemos sobre temas de la modernización de la educación (…). Yo quiero convocar en esta noche a todo el Ecuador a que entendamos que lo que estamos manejando es un futuro que podemos ir modelando con nuestras manos, que tenemos que construir entre todos; es un futuro donde el Gobierno se pone a la cabeza, pero abierto para ir encontrando los acuerdos necesarios (…).

Así como hay personas que están abiertas a dialogar, también hay personas absolutamente necias que no quieren acuerdos, que no buscan concertación, que financian huelgas como las que ahora ocurren, que pagan a los taxistas para que se mantengan parados. Ustedes deben haberse preguntado, como me lo he preguntado yo, ¿cómo es posible que personas que viven del día a día como un taxista puedan estar parados nueve y diez días sin ingresos? Están financiados por personas que quieren el caos en el país.

Hay personas que dicen ‘no’ a todo, que se oponen a todo, que no proponen soluciones, que boicotean cualquier salida (…). Pero no solo eso: ahora están intentando desestabilizar el orden democrático. Ahora están armando reuniones y conciliábulos para conspirar, viendo cómo retuercen la Constitución, viendo cómo encuentran por ahí una coma, un párrafo o un artículo que les permita atentar contra un Gobierno legítimo. ¡Y eso el Ecuador no lo va a permitir!

Con indignación tenemos que rechazar esas actitudes politiqueras de personas que perdieron las elecciones, de personas que no participaron en las elecciones y que hoy tratan de encaramarse en el poder por medios que no son legítimos ni lícitos. Esta es la información que nosotros tenemos, que ha sido, además, hoy confirmada por un boletín de prensa del Departamento de Estado americano (…), hablando de que hay grupos de politiqueros ecuatorianos que en lugar de ayudar a concretar los acuerdos y a superar la crisis, la quieren agrandar para pescar a río revuelto. ¡Eso no lo vamos a permitir, ni ustedes ni nosotros en este país!

Junto con estas dificultades hay también noticias buenas. Hemos avanzado muchísimo en el tema de la reducción de la deuda externa ecuatoriana. Tenemos una propuesta muy concreta que llevaremos al Club de París[5] y tenemos también una estrategia elaborada y terminada para conseguir la reducción en la parte de los bonos que el Ecuador debe (…).

Estos procesos rendirán sus frutos (…), pero necesitamos paz y entendimiento y tranquilidad. Un país que se paraliza, un país en el que la confrontación es la norma no tiene tiempo ni tranquilidad para nada. Estamos tan ofuscados con el día a día que estamos perdiendo oportunidades brillantes para desarrollarnos.

Yo quiero hacer un llamado al Ecuador. A todas las personas de buena voluntad que creen en este país, que saben que tenemos salidas, que tienen propuestas e ideas, que están abiertos para conversar y dialogar, y decirles que juntos vamos a sacar al Ecuador adelante, y decirles que nunca nos faltarán ni la fe ni la esperanza ni la confianza en Dios y en las posibilidades del pueblo ecuatoriano; decirles que el presidente está al frente en esta crisis, que se mantiene con firmeza, que al mismo tiempo es sensible y que convoca a todo el Ecuador a esta gran cruzada que estamos avanzando (…).

Yo sé que ustedes comprenden lo difícil que es equilibrar el mantenimiento del orden con la sensibilidad hacia las demandas sociales. Estamos en estado de emergencia: no podíamos estar en una situación distinta (…). Tenemos que controlar lo que ocurre con tino, con prudencia, con respeto. Pero al mismo tiempo con la firmeza necesaria para que no haya desmanes y no se produzcan abusos.

Con estas decisiones del Gobierno, con la convocatoria, una vez más, al diálogo constructivo que enriquece, y al cual espero que haya respuestas favorables porque así me lo han hecho conocer los obispos, llegaremos pronto a la tranquilidad, podremos levantar el estado de emergencia, dejaremos de contar con personas detenidas en las cárceles y recuperaremos la paz social entre los ecuatorianos (…). Creemos en nuestro país, tenemos fe en el futuro, tenemos que unirnos para sacar al Ecuador adelante.

Luego de transmitir la cadena nacional, un nuevo reportaje de TV Chile en Telecentro se refirió al final a mis palabras:

> —Ahora Mahuad se echa para atrás con el tema del alza de la gasolina, pero la situación se le escapó de las manos: las movilizaciones siguen. ¿Qué pasa? —insiste la periodista.
>
> —Es mala medicina unirse con los vencedores —concluye Rafael Cavada—. Ahora los transportistas le están exigiendo que congele el precio de la gasolina por un tiempo indefinido de tres años. Y, además, que les subvencione la compra de vehículos nuevos. El revocamiento de la medida presidencial no ha dado frutos y se cree que la situación podría incluso empeorar.

Al día siguiente de la cadena, Eduardo González, presentador del programa informativo de Telecentro, comentó lo siguiente:

> Las cadenas televisivas del presidente Jamil Mahuad, que tuvieron gran credibilidad al comenzar su mandato, ahora parecen no gustar a la ciudadanía, que no se muestra satisfecha, aunque se haya dado marcha atrás en las medidas tomadas. En septiembre del año pasado, cuando le habló al país por primera vez, Mahuad mantenía un elevado índice de popularidad. Durante la última cadena, su popularidad ha decrecido notablemente (...).
>
> Dirigentes de la transportación [sic] privada rechazaron las declaraciones del presidente en cadena nacional y dijeron que la paralización continuará [porque] no atendió el pedido que se le ha hecho de la sucretización de la deuda en dólares (...).

Congelado el precio de la gasolina, vuelve la calma

En una carta abierta a la opinión pública divulgada a media-dos de julio, el alcalde Febres Cordero y el líder de la bancada del PSC en el Congreso, Jaime Nebot, dijeron que el Gobierno pretendía traer el caos y la miseria al país, y que si la rectificación del presidente no llegaba, "la renuncia, el juicio político, la cesación o la revocatoria eran formas de apuntalar la democracia". La ID y el PRE pidieron la renuncia del presidente; se sumaron también el Colegio de Abogados de Guayaquil y la Conaie, que manifestaba que otro ciudadano debía hacerse cargo del Gobierno. El dirigente del Frente Unitario de Trabajadores (FUT), Mesías Tatamuez, pedía que el presidente se fuera a su casa con todo su equipo de Gobierno.

Para mediados de julio, inundaban el país rumores de todo tipo: desde un supuesto ultimátum de las Fuerzas Armadas al Gobierno hasta reuniones reservadas para buscar un sucesor. El 13 de julio, la emisora Radio Morena afirmó que el vicepresidente Gustavo Noboa se había reunido con la cúpula militar en actitud subversiva y antidemocrática. Sin embargo, el ministro de Gobierno desmintió el hecho.

Enrique Iglesias, presidente del BID, había visitado por aquel entonces el Ecuador con el propósito de convencer a los diversos sectores que aceptaran el programa económico del Gobierno y las políticas económicas correspondientes, porque estas seguían la dirección correcta para lograr la firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Fue un esfuerzo inútil. El 15 de julio el Gobierno de los Estados Unidos dijo que estaba "preocupado por la actuación irresponsable de algunos políticos que han inflado la seria situación de ese país" y exhortó a los dirigentes políticos a trabajar unidos.

El congelamiento de los combustibles que decretó el Gobierno no consiguió que retornara la normalidad a las calles de inmediato. Sin embargo, a partir del 16 de julio, varios formadores de opinión exhortaron a los manifestantes a deponer actitudes para que el país volviera a funcionar en paz, una vez que el presidente hubiera revocado el alza de los combustibles. "Persistir en la paralización revelaría una inaceptable instrumentación política", dijo en su editorial el diario *Hoy*. El diario *El Universo* destacó que el Gobierno había hecho importantes concesiones y que la decisión, aunque significaba un retroceso económico, constituía la respuesta política oportuna. Por su parte el diario *La Hora* opinó que el país había recibido con satisfacción las rectificaciones.

Los dirigentes gremiales depusieron los paros poco a poco. El 16 de julio llegamos a un acuerdo con los transportistas y al día siguiente, sábado 17 de julio en la madrugada, firmamos un acuerdo con los dirigentes indígenas que contenía nueve puntos e incluía el congelamiento de los combustibles y el gas hasta junio del 2000, el descongelamiento progresivo de cuentas bancarias en un 10% cada 15 días desde el 21 de julio —que coincidía con el plan previsto por el Gobierno y no incluía a las pólizas de acumulación o inversiones a mediano y largo plazo—, el retorno del subsidio a la energía eléctrica para los pobres y la creación de comisiones de diálogo sobre la deuda externa y las privatizaciones. El 19 de julio firmé los decretos que ejecutaban estos acuerdos y la tranquilidad retornó al país.

Sin embargo, luego de la firma de los decretos, el alcalde Febres Cordero y el diputado Nebot convocaron a los habitantes de la ciudad para que salieran a las calles a protestar contra el Gobierno el martes siguiente. Febres Cordero dijo lo siguiente: "Quiero exhortar al pueblo de Guayaquil a que salgamos a las calles el martes 20 de julio para realizar una marcha multitudinaria de protesta por lo que está pasando en el país y exigirle al presidente que rectifique". La ID, Pachakutik y los movimientos sociales condenaron la marcha, mientras que las cámaras de la producción de Guayaquil la apoyaron.

Ese día, unas 100.000 personas marcharon en las calles de Guayaquil. El alcalde y el diputado dijeron en sus discursos que el 10 de agosto era el plazo final para que el presidente rectificara y pidieron la descentralización administrativa, la reconstrucción de la Costa, la reestructuración de la deuda externa y la renuncia de la ministra Armijos, a quien convirtieron en el objetivo de sus ataques. No obstante, los medios de Quito y Guayaquil describieron la marcha de manera diferente. En la capital, el diario *Hoy* dijo que en estas se habían manejado "criterios regionalistas" y que "no había condiciones para los consensos". El periodista Diego Oquendo, de Radio Visión, criticó la "actitud

subversiva asumida por Febres Cordero y Nebot". Por el contrario, en la ciudad portuaria el diario *El Telégrafo,* de propiedad de Aspiazu, la llamó una "jornada cívica de trascendencia" y el diario *Expreso* afirmó que en la marcha "se interpretó el sentimiento del pueblo".

El ministro de Gobierno, Vladimiro Álvarez, rechazó el plazo del 10 de agosto puesto por los líderes políticos. Ante esto, Febres Cordero aclaró que el partido no había dado plazo al Gobierno, sino que lo había exhortado para que en el mensaje del 10 de agosto —la fecha cívica nacional que conmemora el primer grito de independencia dado en tierras americanas contra el imperio español en 1809, y en el que el presidente del país se dirige a los ecuatorianos— diera una pauta de lo que iba a hacer, a lo cual añadió: "El Gobierno debe recordar que el pueblo puede exigirle la revocatoria del poder si no se da paso a las rectificaciones".

Vale la pena aclarar que la mayoría de los formadores de opinión en el país expresaron un reconocimiento positivo a las resoluciones que el Gobierno tomó en el mes de julio para concluir el paro. No obstante, en varias provincias dichos formadores le pedían a este que rectificara y que cambiara el modelo económico, pero el problema era que términos como 'rectificar' y 'cambiar de modelo' nunca estaban definidos más allá de los objetivos generales que buscaban las medidas (reducir la inflación, parar el incremento del dólar, proteger a los más pobres, reactivar la economía y crear confianza), lo que causaba confusión en la ciudadanía sobre lo que realmente pedían los formadores de opinión en nombre de los sectores sociales que representaban.

Además, al usarse de manera tan genérica, dichos objetivos significaban exactamente lo opuesto según el sector social con el que se hablara. Por ejemplo, para las cámaras de la producción de Guayaquil, reactivar la economía y crear confianza implicaba cortar el gasto público, terminar con el sindicalismo abusivo, quitar la sobretasa arancelaria y no gravar con más impuestos al sector privado. Para la Conaie y los partidos de la izquierda, reactivar la economía y crear confianza significaba subir las indemnizaciones por despidos en el sector público, firmar más contratos colectivos que protegieran a los trabajadores, nacionalizar la banca y gravar las utilidades de las empresas para que sus dueños "no se enriquecieran a costa del pueblo". De hecho, ambos grupos salieron a las calles de Guayaquil a marchar, los primeros con los 'crespones negros' y los segundos con la bandera de los colores del arco iris que identifica a las organizaciones indígenas en la Sierra. Ambos querían un cambio de Gobierno si este no 'rectificaba' y ambos estaban dispuestos a llegar, de acuerdo con sus declaraciones a los medios, "hasta las últimas consecuencias". También se expresaban quienes recomendaban buscar salidas urgentes y nuevas alternativas "en consenso". Sin embargo, ¿cómo encontrar consensos sobre la manera como funcionaba el mundo entre grupos con visiones ideológicas tan diferentes? ¿Qué debía hacer el Ecuador para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos?

En términos prácticos, el Gobierno se encontraba entre la espada y la pared: la espada de las protestas sociales y la pared del Fondo Monetario Internacional. Quienes defendían la línea económica más dura —representada por el apoyo al acuerdo con el FMI— opinaban que el Gobierno había hecho concesiones y que había cedido en los puntos clave de su recuperación económica a cambio de nada. Para otros, resultaba incomprensible que la derecha del PSC y la izquierda de los movimientos sociales coincidieran en sus ataques al FMI, dado que se encontraban en orillas opuestas del espectro político, aunque reconocían que era entendible desde un punto de vista electoral. Los sectores de centro criticaban la "demasiada dependencia del gobierno del FMI", pero yo me preguntaba qué era "demasiada dependencia". Para acceder a un programa con el organismo en 1999 había que cumplir con los principios del Consenso de Washington y el principio de la 'talla única': el mismo esquema de reformas económicas que se aplicaba por aquel entonces en todo el mundo[6].

Los ataques políticos —y entre políticos— iban y venían de todos los sectores: Paco Moncayo[7] y el expresidente Rodrigo Borja pedían que el presidente "rectifique o renuncie". El alcalde Febres Cordero denunciaba que en el Congreso se estaba fraguando "la caída de Mahuad". El diputado Jaime Nebot aseguraba: "Febres Cordero y yo no somos jefes de una conspiración". El expresidente Osvaldo Hurtado, con base en una nota del diario *Hoy* sobre la posible subida al poder de un líder socialcristiano, aseguraba que "otro elemento de la conspiración es el Banco del Progreso: ahí corre mucho dinero y hay rumores de que el próximo Gobierno pondría en libertad a Aspiazu". Pachakutik reconocía que "el problema no es la salida del presidente, sino el cambio de modelo económico". Por su parte, el ministro Gallardo desmintió que las Fuerzas Armadas hubiesen dado un ultimátum al presidente y el periodista independiente Carlos Jijón afirmó que Estados Unidos estaba listo para retirarles la visa a los conspiradores.

Se acercaba el 25 de julio, fecha en la que Guayaquil celebra su fundación, cuyo elemento central sería la Sesión Solemne en la que el alcalde presidiría un evento que muchos consideraban "una emboscada política para el presidente". ¿Debía asistir yo a esa sesión tan hostil, donde estaría rodeado por muchos de los que conspiraban para producir mi destitución o renuncia?

A la Sesión Solemne anterior, el 9 de octubre de 1998, yo no había podido asistir, pues me encontraba en Washington en las negociaciones de paz con los presidentes Clinton y Fujimori. Una segunda ausencia podría ser interpretada como que el presidente no respetaba a Guayaquil o que tenía miedo de poner la cara ante los guayaquileños. Era mi deber estar presente. Confié en la responsabilidad cívica y en la caballerosidad del alcalde Febres Cordero, y acerté. Mantuvimos nuestros discursos —duros y frontales, pero respetuosos— dentro de los cánones previstos por una sana práctica de la democracia.

En el intento de continuar creando el marco legal de reformas solicitadas por el FMI para acceder al

préstamo sufrimos una nueva derrota. En junio habíamos enviado al Congreso el proyecto de Ley de Reformas del Sistema Financiero, que fue aprobado en primer debate y con pequeñas modificaciones. No obstante, de forma inesperada, sin pistas sobre el cambio de opinión de algunos legisladores y sin la existencia de un informe que fundamentara la propuesta de cambios sustanciales al texto, los diputados alteraron completamente el proyecto de ley en el segundo debate: eliminaron el cobro de tasas de interés de mora, autorizaron al Banco Central del Ecuador para emitir sucres y atender a bancos en problemas —con lo que ampliaban el número de situaciones específicas señaladas en la ley para el tipo de crisis económica que estábamos viviendo— y limitaron la facultad de los bancos para iniciar acciones coactivas contra deudores morosos —ya que ahora solo se podrían ejercitar contra créditos vinculados —, entre otros cambios. Por lo tanto, me vi forzado a objetar totalmente el trámite de esta ley, con lo cual incumplimos nuevamente un requisito para obtener la transfusión de recursos del organismo internacional.

La absurda 'talla única' del FMI

En la misma conferencia pronunciada en la ciudad de Palo Alto (California) en mayo de 2000, el subdirector gerente del FMI, Stanley Fischer, al recordar el estado de las negociaciones con el Ecuador a mediados de 1999, dijo que para finales de junio el organismo iba en la cuarta misión en siete meses y se había alcanzado un acuerdo con el Gobierno ecuatoriano en varios aspectos, pero que ese momento "las conversaciones fueron interrumpidas por la agitación social, que incitó al presidente a congelar los precios de la energía por un año"[8].

Cabe preguntarse si durante los siete meses de las numerosas misiones que envió el FMI al país para negociar el programa con el Gobierno ecuatoriano, el subdirector gerente del FMI fue informado de la magnitud del incremento de la resistencia ciudadana que he descrito, la que ni de lejos se refleja en la más bien tibia frase "agitación social". Quizá la falta de información precisa llevó a los directivos del organismo a considerar que las "conversaciones interrumpidas" por la "agitación social" se reanudarían pronto. Mientras tanto, luego de lo ocurrido en julio de 1999, en el Gobierno concluimos que habíamos entrado a un callejón sin salida, pues los últimos enfrentamientos en el Congreso y en las calles habían demostrado la imposibilidad de que el Ecuador llegara a un compromiso interno que le permitiera cumplir los requisitos del FMI. La única posibilidad era que el organismo flexibilizara su posición frente a las condiciones particulares del caso ecuatoriano, pero como seguía sosteniendo el principio de la 'talla única', sabíamos que continuaría pidiendo al Gobierno y al Congreso ecuatorianos que tomaran acciones que simplemente no podrían cumplir.

De esta forma, la única fuente de dólares para reducir el déficit fiscal y darle oxígeno a la economía casi se había cerrado para el Ecuador, y el futuro se presentaba escabroso y desesperanzador. Una vez más, se pospuso la firma de la carta de intención: luego de que las fechas sucesivas establecidas en el cronograma (31 de mayo, primera semana de junio, 15 de julio y 31 de julio) no se cumplieron. En consecuencia, tampoco pudimos renegociar nuestra deuda en el Club de París en la primera semana de julio como lo tuvimos previsto.

Auditoras transparentan la situación de los bancos

En medio de un escenario tan negro pudimos cerrar el mes de julio con dos noticias positivas, presentadas por el superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Guzmán, en cadena nacional de radio y televisión. Ambas noticias se derivaban de las auditorías bancarias internacionales.

La primera noticia fue que el Gobierno conocía, por primera vez en varias décadas, la realidad de todas las instituciones financieras del país, lo que permitiría realizar una limpieza efectiva del sistema bancario ecuatoriano. La segunda fue que la situación del sistema bancario ecuatoriano era mucho mejor de lo que se esperaba si se tenía en cuenta el número de bancos afectados: 19 bancos (34% de las obligaciones cubiertas por la Agencia de Garantía de Depósitos) tenían un patrimonio técnico[9] adecuado; 4 bancos tenían patrimonio técnico positivo pero insuficiente; y 6 bancos (29% de las obligaciones cubiertas por la AGD) tenían un patrimonio técnico negativo. Sin embargo, si se tenía en cuenta el tamaño del sistema financiero ecuatoriano, la noticia era mala porque, según las mismas auditorías, el 70% del total de sus activos estaba contaminado. A la cabeza de este grupo se encontraba el Banco del Progreso.

Las auditorías demostraron que la situación de los bancos ecuatorianos con problemas se debía a la combinación, en diferentes proporciones, de uno o más de tres males: *mala fe*, en forma de banqueros corruptos que habían violado la ley y la ética bancaria para favorecer sus intereses; *mala gerencia*, una consecuencia de las deficiencias profesionales en la evaluación de los riesgos crediticios, falta de verificación de garantías y poco control de las auditorías; y *mala suerte*, debido los destrozos de El Niño, el cierre de los mercados internacionales de crédito y el colapso del precio del petróleo.

Los resultados de las auditorías destruyeron la teoría de que congelamos los depósitos para favorecer el sistema bancario nacional, porque demostraron que la mayoría de los bancos registraban situaciones mejores que las que los rumores infundados o abiertamente malintencionados habían difundido. Quedaba demostrado que el sistema financiero nacional en sí no habría requerido del congelamiento de depósitos bancarios, pues habíamos decretado la medida para salir de la

hiperinflación en la que empezamos a entrar en febrero, no por la situación financiera de los bancos.

Lamentablemente la aplicación del principio de Goebbels —según el cual una mentira repetida suficientes veces se convierte en verdad— funcionó también en este caso. La mentira, repetida tantas veces —que se congeló para favorecer a los banqueros— se convirtió en un mito que se instaló en la mente de muchos ecuatorianos. Como afirmó el presidente John F. Kennedy: "Es posible corregir los errores, pero ¿cómo se desarma un mito?".

Hoy puedo reafirmar con tranquilidad que la historia ha demostrado que gracias al congelamiento de depósitos bancarios y a las auditorías que revelaron el verdadero estado del sistema bancario ecuatoriano logramos tres cosas: primero, salir de la hiperinflación que estaba viviendo el país y que amenazaba con ahogar a los ecuatorianos, y sobre todo a los más desprotegidos, en un remolino que los habría sumergido en la pobreza por varias décadas; segundo, enjuiciar y enviar a prisión a los banqueros corruptos que, como Fernando Aspiazu, se aprovecharon de los depositantes ecuatorianos; y tercero, transparentar y sanear la situación del sistema financiero, requisito para construir el esquema dolarizador que con tanto éxito aplicamos seis meses más tarde.

---

1 El Movimiento Popular Democrático (MPD) fue un partido político ecuatoriano de izquierda revolucionaria. En 2018 se fusionó con el partido Unión Popular y se convirtió en el partido Unidad Popular (UP).

2 Emelec (Empresa Eléctrica del Ecuador) era la compañía que proveía de energía eléctrica a la ciudad de Guayaquil.

3 Una de las funciones de la Junta Bancaria era pronunciarse sobre el establecimiento y liquidación de instituciones bancarias, y la remoción de sus administradores.

4 Derecho de quien se considera víctima de un delito para ser considerado parte de un proceso penal para recibir las indemnizaciones correspondientes.

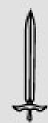
5 El Club de París es la organización creada para facilitar el diálogo entre gobiernos acreedores y deudores sobre problemas relacionados con los pagos de estos últimos y para encontrar las soluciones adecuadas a los mismos. Su sede está ubicada en la capital francesa.

6 Esta posición del Fondo Monetario Internacional es totalmente diferente a la actual. El organismo se flexibilizó en la primera década del 2000 y empezó a analizar las condiciones particulares de cada país para no extender sus requisitos al extremo de volver imposible un acuerdo y dejar sin ayuda a los países más necesitados. El FMI se convenció de que el límite de cualquier programa era lo que yo llamo el test del Cu-Co: cualquier cosa que se acuerde debe ser *cu*-lturalmente *co*-mpatible para ambas partes.

7 Diputado por el partido Izquierda Democrática (ID), general de Ejército y exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (1996-1998).

8 Fischer, S. (2000, 19 de mayo). *Ecuador and the* IMF [conferencia]. Hoover Institution Conference on Currency Unions. Palo Alto, California.

9 El patrimonio técnico es el porcentaje del capital invertido por los accionistas de un banco que debería servir para absorber las pérdidas que podrían presentarse en los resultados de la entidad. El Comité de Basilea lo denomina 'capital regulatorio'.



Momento *Excálibur* 3: Los dilemas presidenciales en los últimos segundos de la hora 24 de la tormenta perfecta

Cuando las cosas van bien, somos todo oídos, pero cuando van mal, tendemos a encerrarnos y a negar la realidad. Es un instinto humano la necesidad de filtrar toda información del exterior para sobrevivir en medio de tantas necesidades encontradas, pero es necesario desarrollar la virtud de identificar cuando la solución de un problema no se puede posponer más y cuándo debemos ser honestos con nosotros mismos y con los demás acerca de la necesidad de hacerle frente a un problema y darle solución. Se requiere algo más que coraje: se requiere agilidad.

Historias *Excálibur*

La tormenta perfecta

Una escena de la película *La tormenta perfecta*[1] muestra a Todd Gross, meteorólogo de una estación de televisión, comentando las imágenes de satélite que mira en la pantalla de su computadora: "Miren esto. Uno, vemos al huracán Grace moviéndose hacia el norte y alejándose del litoral Atlántico, enorme… volviéndose masivo. Dos, este [fenómeno] en la parte baja al sur de la isla Sable listo para explotar. ¡Miren esto! Tres, un frente frío bajando en picada desde Canadá, pero ahora cabalga sobre la corriente de chorro que va del oeste al este… Y se dirige de modo empecinado hacia el Atlántico. ¿Qué pasaría si el huracán Grace choca con él? Añádanle al escenario este pequeño [fenómeno meteorológico] cerca de la isla Sable rogando por energía. Este empezará a alimentarse del frente frío canadiense y del huracán Grace. Uno podría ser un meteorólogo toda la vida y nunca ver algo así. Esto sería un desastre de proporciones épicas. Esta sería… ¡la tormenta perfecta!".

A partir del libro y la película se acuñó el concepto *tormenta perfecta* para describir los desastres épicos que ocurren cuando fenómenos separados —que tomados aisladamente son capaces de causar un daño considerable— confluyen en un mismo lugar al mismo tiempo y se retroalimentan unos a otros, por lo que adquieren una fuerza inusitada. Este evento es muy raro y ocurre quizá solo una vez en un siglo.

En Ecuador tuvimos una tormenta perfecta, y esta ocurrió entre 1998 y 1999. Tres eventos separados que causaron por separado graves destrozos en la economía ecuatoriana confluyeron en el mismo momento y se retroalimentaron, multiplicando exponencialmente su capacidad de daño original: el peor fenómeno de El Niño en 500 años que inundó la Costa, destruyó la infraestructura y la producción exportable no petrolera; la caída del precio del barril de petróleo a siete dólares; y el cierre mundial de los mercados financieros como consecuencia de las crisis financiera en Rusia, Asia y luego Brasil. Como resultado, el Ecuador sufrió en esos años lo que muchos consideran el mayor colapso económico del siglo XX: la tormenta del siglo, la tormenta perfecta.

La 'hora 25'

El escritor rumano Constantin Virgil Gheorghiu (1916-1992) es conocido mundialmente por su novela *La hora 25*, publicada en 1949. La novela —adaptada al cine en 1967 con Anthony Quinn y Virna Lisi como los protagonistas— popularizó el concepto de la 'hora 25', que no es, según Gheorghiu, "la última hora, sino una hora después". Es decir, es la hora en que, luego de desatarse un proceso irreversible en el que podemos ser actores, observadores o víctimas —o todos ellos al mismo tiempo—, no podemos impedir su desarrollo y su inevitable desenlace. Es lo que ocurre, por ejemplo, después de que un investigador ha inyectado células cancerígenas en una rata de laboratorio para estudiar el desarrollo de la enfermedad. Ya no hay nada que hacer sino esperar.

"Ayúdame a decir la verdad delante de los fuertes"

En una ocasión cuando era presidente caminaba por las calles de Portoviejo, capital de la provincia de Manabí, cuando una señora se desprendió del grupo que la rodeaba, me sonrío con timidez, me

estrechó la mano y al retirarla noté que dejaba en la mía un papel doblado que, supuse, contenía un pedido. Me sorprendí al leerla más tarde porque no era un pedido sino una oración de Mahatma Gandhi que empezaba con las palabras más oportunas para el momento que yo estaba viviendo en la Presidencia: "Señor: Ayúdame a decir la verdad delante de los fuertes y a no decir mentiras para ganarme el aplauso de los débiles".

LECCIONES *EXCÁLIBUR*

Varias lecciones nos dejó la tormenta perfecta de 1999 sobre la forma, oportunidad y ética con que deben manejarse este tipo de situaciones críticas. Las principales —aprendidas para unos, confirmadas para otros— fueron las siguientes:

1. **Admite que los funcionarios solucionan *problemas* y los jefes de Estado resuelven *dilemas*.** Los dilemas son problemas que no pueden ser resueltos sin crear otros problemas. En una organización bien estructurada, cuando un asunto llega a la máxima autoridad es porque ya se convirtió en un dilema. Su resolución requiere más que simples liderazgos técnicos provistos por un experto en un campo específico del conocimiento. Los dilemas demandan el ejercicio de liderazgos de tipo adaptativo, orquestados por personas que sean capaces de diagnosticar problemas nuevos o poco conocidos con base en los datos que reciben de la realidad y no con base en viejos esquemas men-tales y hábitos de comportamiento. También, además, que sean capaces de poner la solución del problema en las manos de aquellos a quienes el problema les pertenece.
2. **Recuerda que "No es la velocidad la que mata, sino la parada súbita".** La parada súbita del flujo de dólares por el desplome de las exportaciones (petróleo, banano, camarón y pesca) coincidió con el cierre de las líneas de crédito internacionales y de los organismos multilaterales por los efectos de las crisis asiática, rusa y brasilera. Si hubiésemos podido acceder a créditos, hubiésemos superado el flujo de caja negativo y crítico que vivimos en el primer semestre de 1999. De esta forma, podríamos haber sobrevivido hasta el reinicio de las exportaciones con la reconstrucción de la Costa y la recuperación del precio del petróleo, como ocurrió finalmente a partir del año 2000. Todos estos eventos constituyeron la parada súbita que mató la economía nacional, la tranquilidad social y la viabilidad política de mi gobierno. Las paradas súbitas son una prueba más de que, como dice la frase, "Es la economía, estúpido". Los éxitos extraordinarios de la Paz y el Bono Solidario durante mi gobierno, que hubieran brillado por largo tiempo en una situación económica normal, fueron eclipsados de inmediato por los dolores y pesares de la pesadilla económica que se desató unos meses después como consecuencia de la conjunción de tantos males.
3. **Actúa con decisión y agilidad hasta la hora 24 en vez de resignarte en la hora 25**. Las catástrofes son eventos repentinos, pero los problemas y dilemas son procesos que maduran en el tiempo. Para solucionarlos hay que actuar durante el largo período de incubación que normalmente tienen antes de que se desencadenan. Los resultados desastrosos provienen de una sucesión de errores discretos y triviales que pasamos por alto en el periodo de incubación, desarrollo y maduración más que de las decisiones aisladas tomadas después. Esto es evidente en la crisis que sufrió el Ecuador a finales de la década de los noventa: la gangrena de la macrodevaluación e hiperinflación no fue un evento inesperado y repentino como un infarto o un terremoto, fue el resultado de un largo período de incubación en el que se acumularon varios errores que las élites que conducían al país no supieron o no quisieron ver para actuar a tiempo y prevenir el desastre. En numerosas ocasiones les advertí que todavía estábamos en la hora 24 y que para evitar la tragedia económica que se veía venir era mejor pagar 4 o 5% más del impuesto al valor agregado (IVA) en lugar de pagar el impuesto inflacionario del 70 % que ya pagábamos y que se multiplicaría con una inflación mayor. Empecé dando el ejemplo al tomar decisiones impopulares pero necesarias con el objeto de evitar que los problemas, que ya habían escalado a nivel de amenazas, llegaran al estallido. No obstante, las élites ecuatorianas no hicieron caso a mis esfuerzos de persuasión, que no dieron frutos. Ellas se negaron a pagar un precio razonable para prevenir la tragedia económica a la que el país se dirigía como un río hacia una catarata y su inacción me obligó a tomar medidas durísimas en los últimos segundos de la hora 24 (el congelamiento en marzo de 1999) para evitar entrar en la hiperinflación de la hora 25.
4. **Evita la insidiosa trampa de la normalización de lo absurdo**. La falta de acciones preventivas tomadas a tiempo durante las décadas anteriores nos había llevado en el país a la resbalosa pendiente de la 'normalización' de situaciones absurdas: vivir con los enormes déficits presupuestarios —situación considerada como mala e inesperada— se fue convirtiendo poco a poco en mala y esperada, y luego en mala y aceptada. Terminamos viendo lo que era peligroso como algo rutinario, y de esta forma cruzamos los umbrales del camino que nos llevó al colapso económico. Ecuador volvió normal lo absurdo.
5. **Ten la entereza de sacrificar la parte para salvar el todo.** En los últimos segundos de la hora 24 las desgracias que advertí con la analogía del barco se cumplieron al pie de la letra. Entonces me vi obligado a escoger, acorralado y en la soledad del poder, entre la tiranía de dos opciones terribles: el congelamiento (cortar la pierna gangrenada) o hiperinflación (perder la vida). Estuve y estoy convencido de que era preferible cortar la pierna gangrenada y salvar la vida que perder la vida conservando las dos piernas; que era mejor afectar parcialmente el valor de los depósitos mediante

el congelamiento que permitir que la hiperinflación destruyese por completo su valor. El congelamiento salvó la vida económica del Ecuador y le permitió adoptar meses más tarde la dolarización.

6. **Prepárate para que si una bomba armada por otros explota en tus manos, muchos te acusen de haber armado la bomba.** Los favores recibidos, aunque sean grandes, suelen olvidarse rápido; pero los dolores recibidos, aunque sean pequeños, tienden a no olvidarse jamás. Por eso, muchas personas recuerdan menos los beneficios de la Paz, el Bono Solidario y la dolarización —que cambiaron el Ecuador y permanecen hasta ahora, más de 20 años después—, que el impacto doloroso pero necesario del congelamiento de depósitos que para la gran mayoría duró unas semanas. "Cuando uno pierde dinero no busca razones, sino culpables", me escribió un amigo. Es así como te conviertes en un chivo expiatorio.
7. **Reclama que no basta con que te den la razón, es necesario que te la den a tiempo.** A la mayoría de aquellos que exigen saber la verdad, esta solo les gusta si las noticias son buenas. Quienes piden que los gobiernos practiquen la "pedagogía de la verdad" y presenten una explicación descarnada de los problemas y sus trágicas opciones olvidan las tres reacciones típicas de los seres humanos cuando se enteran de malas noticias: la *negación* (el problema que presenta el mensajero no existe), la *ridiculización* (el problema no es tan grave como lo pinta el mensajero) y la *eliminación del mensajero* (el mensajero debe sustituirse por alguien que ofrezca esperanza y no noticias malas y alternativas dolorosas). Viví una situación similar en carne propia: primero, la mayoría negó la real magnitud de la crisis; luego, tomaron en broma mis advertencias contenidas en la historia del barco; más tarde, los más audaces empezaron a planear la muerte de mi autoridad presidencial. "Cierto ha sido", tituló el caricaturista del diario *Expreso* a su dibujo del barco del Ecuador —que estaba inspirado en mi analogía— hundiéndose y sus pasajeros nadando para sobrevivir en mar abierto, publicado el 22 de enero de 1999, luego de yo decirle al país que se nos agotaba el tiempo de actuar y de advertirle de lo que nos pasaría si entrábamos en la hora 25. Recuerdo que después de ver la caricatura pensé con amargura para mis adentros: "Cierto fue desde el principio, pero no lo quisieron ver". Lamentablemente, la ferocidad de la crisis produjo en el Ecuador dos víctimas tempranas: una fue la defensa de la verdad, que era fácilmente sustituida por la distorsión, la exageración y la simple mentira; la otra fue el desplazamiento de la fe, que se vio suplantada por el escepticismo y el cinismo.

---

1 La película, estrenada en el año 2000, está basada en el libro homónimo del periodista estadounidense Sebastian Junger, que cuenta la tragedia del *Andrea Gail*, un barco pesquero que zarpó en octubre de 1991 de la ciudad de Gloucester (Massachusetts), se internó en la que se conoció como la Tormenta Perfecta —que golpeó a la costa Atlántica de América del Norte por aquella época— y desapareció.

TERCERA PARTE

Cortar o desatar: el nudo gordiano del Ecuador entre dos milenios (agosto de 1999-diciembre de 1999)

Los fuertes hacen lo que quieren
y los débiles sufren lo que deben.

TUCÍDIDES

Nada está perdido si se tiene por fin
el valor de proclamar que todo está perdido
y que hay que empezar de nuevo.

JULIO CORTÁZAR

Considero los paradigmas como realizaciones
científicas universalmente reconocidas que,
durante cierto tiempo, proporcionan
modelos de problemas y soluciones a una
comunidad científica.

THOMAS KUHN

Una nueva verdad científica no triunfa
porque convence a sus opositores y los hace
ver la luz, sino más bien porque sus oponentes
eventualmente mueren y una nueva generación
crece familiarizada con ella.

MAX PLANCK

Los presidentes del Ecuador en las dos décadas
finales del siglo XX se parecían a los kamikazes
de la Segunda Guerra Mundial: piloteaban
un avión lleno de explosivos y cada vez
que realizaban un necesario ajuste económico
se estrellaban voluntariamente
contra la realidad de la opinión pública,
que los hacía saltar en pedazos.

JAMIL MAHUAD

CAPÍTULO XIII

Imaginar un nuevo paradigma

La dolarización como un nuevo paradigma

Las negras experiencias vividas en julio de 1999 en el país en forma de malestar social, presión política, devaluación del sucre e incapacidad de llegar a un acuerdo con los partidos políticos para hacer los cambios solicitados por el Fondo Monetario Internacional y que este desembolsara los recursos del programa *stand-by* jugaron el papel de un divisor de aguas en el análisis de las alternativas económicas para el Ecuador que realizó mi Gobierno al cumplir un año en funciones, el 10 de agosto de 1999. Para aquel entonces, la "envenenada herencia" seguía siendo envenenada, pero el problema era que ya no era percibida por la opinión pública como una herencia del pasado, sino como el producto de nuestra propia gestión.

El déficit fiscal adicional que produjo el congelamiento de los precios de los combustibles y el fracaso en la aprobación de la Ley de Reforma del Sistema Financiero en el Congreso hicieron saltar por los aires las bases de los acuerdos preliminares que habíamos alcanzado con el FMI. A nivel personal, recibí el golpe, y viví esos momentos de confusión y desesperanza con una rara dicotomía entre el pesimismo racional ante la falta de salidas y el optimismo emocional alimentado por la fe y la esperanza en encontrar una solución.

Mi actitud en esos momentos me recordaba los versos del poema *Si* de Rudyard Kipling[1]:

Si puedes mantener en la ruda pelea
Alerta el pensamiento y el músculo tirante
Para emplearlos cuando en ti todo flaquea
Menos la voluntad que te dice: ¡adelante!

También destellaba en mi memoria uno de los pasajes memorables de Julio Cortázar en su novela *Rayuela*: "Nada está per-dido si se tiene por fin el valor de proclamar que todo está perdido y que hay que empezar de nuevo". Ante el golpe recibido, teníamos entonces que empezar de nuevo.

El filósofo estadounidense Thomas Kuhn dice que cuando el paradigma prevalente en una disciplina no sirve para explicar aspectos importantes de una realidad, nacen en los extremos más alejados de la sociedad las semillas de un nuevo paradigma[2]. Esta idea la apliqué por aquel entonces en mis reflexiones sobre el estado del país. Era evidente que dos medidas fundamentales que formaban parte del paradigma en el que el Ecuador y la mayoría de los países en desarrollo habían intentado resolver sus problemas económicos —la flotación de la tasa de cambio y el acceso a créditos con organismos multilaterales— no estaban funcionando en el país.

Por esta razón, parafraseando a Kipling, teníamos que buscar un nuevo paradigma con el pensamiento alerta y la voluntad que no flaquea. La pregunta era si seríamos capaces de encontrarlo. Había que dejar atrás lo andado, voltear la página, tal vez "quemar las naves", pero no teníamos ninguna garantía de éxito, pues había cosas que no podíamos controlar en dicha búsqueda. Lo único que podíamos controlar era el *proceso* de búsqueda, que debía organizar de manera eficaz y eficiente. Empecé con tres preguntas básicas: ¿cuál es el problema?, ¿por qué existe? y ¿qué podemos hacer para resolverlo?

Si un problema es —como me gusta recordarlo— la distancia que separa el sitio donde estamos del sitio en el que quisiéramos estar, el problema ecuatoriano difícilmente podría ser mayor: vivíamos en una economía inestable, con su moneda macrodevaluada, con brotes hiperinflacionarios que se controlaban con medidas heroicas, sin acceso al crédito internacional y sin inversión extranjera, y queríamos vivir en una economía estable sin macrodevaluaciones ni brotes hiperinflacionarios, que protegiera el poder adquisitivo de la población y que sentara las bases para atraer el crédito internacional y la inversión extranjera necesarios para el crecimiento económico con justicia social. Estábamos claramente en el extremo opuesto a la realidad que aspirábamos. Para precisar las características del problema —es decir, de la distancia que nos separaba del objetivo— necesitábamos recoger datos, entenderlos, convertirlos en información útil, transformar la información en narrativa y comunicarla con fuerza y constancia al Congreso y a los ecuatorianos cuando llegara el momento apropiado.

Decidí crear un equipo que fuera capaz de priorizar, crear estrategias, planificar, ejecutar y entregar los resultados que la ciudadanía esperaba. Confiaba en mi capacidad de conformarlo y liderarlo, como lo había hecho antes en los proyectos del Trolebús de Quito durante mi gestión como alcalde de la capital, y con la Paz con el Perú y el Bono Solidario como presidente del país. En todos estos casos los

resultados exitosos se debieron a equipos bien conformados que combinaron la especialización académica con la experiencia práctica, que actuaron con disciplina estratégica y flexibilidad táctica, y que siguieron reglas de juego consensuadas para generar, procesar y evaluar opciones creativas en un ambiente de apertura, confianza y respeto.

Frente a la situación presente del país yo tenía varias certezas: primero, que a diferencia de lo ocurrido con el Trole, la Paz y el Bono Solidario, enfrentaríamos varias dificultades adicionales que no estuvieron presentes en dichos proyectos: por una parte, que íbamos a trabajar en un ambiente emocional caldeado por varios sectores sociales y políticos que atentaban contra la legitimidad de mi autoridad presidencial y la estabilidad de mi Gobierno, y que iba a ser muy difícil trabajar con un método racional y lógico; segundo, que teníamos que empezar por identificar el problema que queríamos solucionar, definirlo y descomponerlo en sus elementos constitutivos más importantes antes de empezar a buscar la solución adecuada; tercero, que no existía una fórmula o pócima mágica que arreglara todo rápido y de forma gratuita, y que las opciones que podríamos considerar traerían aparejados costos y beneficios; y cuarto, que si bien sabíamos que la tarea era urgente y que tendríamos que trabajar contrarreloj y bajo presión de la opinión pública —condiciones en las que teníamos experiencia acumulada—, no sabíamos qué tiempo nos tomaría, y por ello, el tiempo era nuestro enemigo. Si encontrábamos el nuevo paradigma, podríamos ponerlo en práctica y garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo solamente si reunía fundamentos técnico-económicos sólidos, apoyo social —lo que yo llamaba el test del Cu-Co[3]— y viabilidad política.

Durante el Gobierno del presidente Abdalá Bucaram (1996-1997), un equipo presidido por el ideólogo y ejecutor de la convertibilidad argentina, Domingo Cavallo, estudió la posibilidad de que el Ecuador adoptara dicho sistema cambiario. No obstante, la inmensa mayoría de actores y observadores políticos y económicos dentro y fuera del país se convirtieron en fervientes opositores de esta idea, que nunca fue debatida en el Congreso de un modo sistemático y orgánico. Más bien, debido a la inmensa ola de radicales opositores, quedó abandonada y calificada como una más de las excentricidades o "locuras" del presidente derrocado.

En la atmósfera de "manicomio" que vivía el país —tomando la expresión de monseñor Mario Ruiz, presidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, al referirse a la situación que vivía el Ecuador en 1999—, casi tres años después de presentarse la propuesta del equipo argentino, sectores aislados de la sociedad ecuatoriana retomaron el análisis de la convertibilidad, idea que otra vez fue inmediatamente atacada con furia por la gran mayoría de los formadores de opinión pública. De todos modos, Cavallo ya nos había advertido meses atrás a los ecuatorianos que la convertibilidad u otros cambios en el sistema monetario no eran "recetas mágicas para solucionar la crisis. Sin incremento de producción e ingresos, estas no funcionan".

En el Gobierno decidimos explorar a fondo esta idea con la agilidad y discreción que un tema tan delicado exigía. Era obvio que en las circunstancias de ese momento, la dolarización era impracticable: tenía en contra a la opinión pública, al Banco Central del Ecuador, al Congreso Nacional, a todos los sectores políticos y sociales desde el centro hasta la izquierda y al Fondo Monetario Internacional. Para que este o cualquier otro nuevo paradigma tuviese viabilidad en el país, debíamos llegar primero a un consenso dentro del Gobierno y luego orquestar la arquitectura social que le sirviera de andamiaje y protección. A pesar de esto, consideramos que el Gobierno debía mantener las conversaciones con el FMI porque, aunque las posibilidades de un acuerdo eran mínimas, el organismo seguía siendo un actor de primerísima importancia a nivel mundial y el único posible salvavidas en el cada vez más lejano horizonte.

Para agosto de 1999, la economía del Ecuador continuaba su carrera desbocada. El déficit se calculaba ahora en 5% del PIB, pues se había agravado con la brusca caída de los ingresos por aranceles por la caída dramática de las importaciones, y del IVA por causa de la reducción del consumo derivado de la recesión económica. Así mismo, las exportaciones no se recuperaban debido a los estragos causados por el fenómeno de El Niño. Paralelamente, mientras la confianza en el sucre se desplomaba, la recesión era fortísima y reaparecía nuevamente el riesgo de hiperinflación, después de haberlo controlado con las medidas de congelamiento bancario decretadas en marzo. Esta oscura realidad no la cambió sustancialmente el incremento del precio del barril de petróleo ecuatoriano, que para agosto de 1999 había superado la cifra de USD 15.

FMI sobre deuda externa: donde dije "digo", ahora digo "Diego"[4]

En la misma conferencia en Palo Alto de mayo del 2000 que mencioné, el subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional, Stanley Fischer, continuó narrando la perspectiva del organismo sobre las negociaciones con el Ecuador:

> Finalmente acordamos un programa en agosto, condicionado a la aprobación del Congreso de la estrategia impositiva y a los avances en la reforma bancaria. Esperábamos finalizar el programa para octubre, pero supimos que los ecuatorianos tenían pagos de intereses importantes que hacer en la deuda externa a fines de septiembre. Las autoridades nos preguntaron qué deberían hacer. Les dijimos que la decisión era de ellos: si caían en mora, había un riesgo de dificultades legales perturbadoras; si ellos pagaban, resultaba difícil sostener una posición de flujo de caja viable[5].

La frase "supimos que los ecuatorianos tenían pagos de intereses importantes que hacer en la deuda

externa a fines de septiembre” que usa Fischer da la impresión de que el FMI se enteró por esos días de que debíamos pagar la deuda pública. No obstante, la verdad es que ellos lo sabían desde antes: primero, porque representaba el rubro de gasto más alto del presupuesto nacional; y segundo, porque el pago de la deuda externa había sido siempre una condición para llegar a un acuerdo *stand-by*. A partir del giro de 180° que había tomado el organismo en abril de 1999 al adoptar el principio de “reparto de la carga” — el cual me había expuesto la ministra Armijos por teléfono en abril mientras se encontraba en Washington— el FMI nos dijo *sotto voce*[6] que no pagáramos, pero nunca lo reconocieron en público. Nos impulsaban a no pagar la deuda externa, pero públicamente no nos apoyaban ni en la decisión que tomáramos ni en la posible renegociación con los bonistas.

El 31 de agosto de 1999, el director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, Claudio Losser, anunció en un comunicado que se había conseguido un acuerdo entre el Gobierno del Ecuador y los miembros de la misión del FMI en Quito sobre un programa económico que podría ser apoyado por el organismo con un crédito *stand-by* hasta fines del 2000. El borrador del acuerdo sería enviado a la Dirección Ejecutiva para su aprobación y, luego de la implementación de las acciones acordadas en las áreas financiera y bancaria y de las garantías financieras adecuadas, sería presentado ante el Directorio del FMI para su aprobación. El Gobierno había hecho su trabajo técnico. El futuro del acuerdo dependía del trabajo político, que le correspondía ahora, en primer lugar, al Congreso Nacional.

Con mucha pena, y debido a la persecución implacable desatada en su contra por la oposición política, acepté la renuncia de Ana Lucía Armijos al Ministerio de Finanzas. Ella se había comprometido de manera total con el servicio a su país durante muchos años y en varias funciones públicas, y conocía al Ecuador y sus problemas económicos como pocas personas en ese momento. Nadie dudaba de su integridad ni de su capacidad profesional, y su lealtad personal y política eran reconocidas en el Gobierno y en el país. Con su renuncia perdí un puntal de mi Gobierno y una querida amiga que soportaba con estoicismo y entereza los sinsabores e injusticias de las luchas por el bien común en momentos de tanta polarización y ceguera. Hasta entonces, ninguna mujer economista en el Ecuador había alcanzado los niveles profesionales de Ana Lucía y, sin duda, constituía un modelo para todos los hombres y mujeres que consideraban ingresar al servicio público ecuatoriano. Ana Lucía aceptó continuar su servicio al Ecuador como embajadora en España.

En agosto de 1999 tomamos una decisión importante en la estructura organizacional del gabinete ecuatoriano. Al asumir mis funciones el año anterior, creé un nuevo esquema de organización administrativa[7] en la rama Ejecutiva del Gobierno: para facilitar el análisis sectorial y la solución de problemas, agrupé a los ministerios por áreas de trabajo bajo la coordinación de un ministro coordinador. No creé nuevas estructuras burocráticas con oficinas, personal, gastos de equipo y remuneraciones agregadas, pues los ministros coordinadores trabajaban desde sus oficinas sin ningún gasto burocrático adicional. Durante un año preparamos la mejor estructura funcional del poder Ejecutivo, con la asesoría de funcionarios del Gobierno de Chile, y los ministros coordinadores se convirtieron en ministros secretarios de Estado el 24 de agosto de 1999[8]. El gabinete de ministros secretarios de Estado quedó constituido por el ministro secretario de Gobierno, Vladimiro Álvarez; el ministro secretario de Defensa, José Gallardo; el ministro secretario de Relaciones Exteriores, Benjamín Ortiz; el ministro secretario de Desarrollo Social, Carlos Larreátegui[9]; y el ministro secretario de la Producción, Javier Espinosa[10].

Guillermo Lasso venía realizando una excelente tarea en la muy difícil función de gobernador de la provincia del Guayas. A pesar de que no tenía casi ninguna experiencia política logró establecer un canal respetuoso, abierto y productivo de comunicación con el alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero. Partidarios y opositores reconocían en Guillermo su caballerosidad, buen talante, responsabilidad, dedicación y honorabilidad. En su gestión en la gobernación exhibió una combinación de ideas novedosas y soluciones concretas y oportunas a diversos problemas. Además de su carácter ordenado, meticuloso, enérgico y negociador, Guillermo tenía conocimiento y experiencia en política monetaria, financiera y crediticia. Por esto, le pedí que dejara sus funciones de Gobernador y pasara a ocupar la Secretaría de Economía desde el 17 de agosto.

El 1 de septiembre envié al Congreso la proforma presupuestaria del 2000, cuyo monto en sucres equivalía a USD 4.400 millones. El presupuesto incluía los ingresos que debían provenir de una reforma tributaria, que proponía como fuentes de financiamiento el incremento del IVA al 15%, la entrada en vigor del impuesto a la renta, la reducción del impuesto del 1% al 0,3% y la eliminación de los impuestos a los vehículos y al patrimonio de las empresas. Este cambio era posible porque la nueva mayoría legislativa veía con buenos ojos volver al impuesto a la renta sin eliminar completamente el impuesto del 1%, que se había convertido en una fuente importante de ingresos fiscales.

Una semana después, el 8 de septiembre, nombré al economista Alfredo Arízaga ministro de Finanzas. Profesional joven, preparado, inteligente y respetado por su seriedad, integridad y experiencia. Alfredo se habría de convertir en uno de los ministros clave del Gobierno por la responsabilidad, capacidad, honradez, valentía y lealtad con que desempeñó sus funciones[11].

Como respuesta a la presentación del presupuesto y de la reforma tributaria, las fuerzas políticas en el Congreso se atrincheraron nuevamente: PSC, ID, Pachakutik, PRE y MPD se opusieron al incremento del IVA, y la Conaie y las organizaciones sociales identificadas con la izquierda se sumaron a ellos. No había manera de conseguir mayoría en el órgano legislativo. El arzobispo de Guayaquil, monseñor Bernardino Echeverría, intentó hacer un llamado a la cordura: “Nunca he visto una situación tan

dolorosa en nuestro país ni tanta pobreza. Nos toca encontrar una solución que será dura. Si se encuentra la solución en el aumento del IVA, ¿qué nos queda?", declaró el representante de la Iglesia, en una clara invitación a que se apoyara esa reforma tributaria.

En la discusión de la reforma en el Congreso, los partidos opuestos al incremento del IVA repitieron las mismas alternativas de financiación que el Gobierno había descartado con anterioridad. Sugerían mejoras en el recaudo de tributos, pero esto era insuficiente en el clima de recesión en el país, pues aunque el recién reestructurado SRI producía ahora excelentes recaudaciones, las cifras recaudadas eran insuficientes para cubrir la brecha del déficit. También sugerían mejoras en los recaudos de aduanas, lo cual era una sugerencia absurda porque las importaciones se habían desplomado. El PSC y Pachakutik propusieron una facilidad petrolera que consistía en cobrar hoy por el petróleo que se entregaría a futuro (es decir, crear más deuda), y el expresidente Borja pidió que se asignaran más recursos a Petroecuador —la empresa estatal de explotación de hidrocarburos— para que produjera más petróleo, así como la creación de un impuesto a los vehículos de lujo, yates y aviones, y otro al patrimonio de las empresas. El pedido de recursos para Petroecuador era absurdo en el corto plazo, porque el Gobierno no contaba con dinero ni para pagar a tiempo los salarios de sus funcionarios, mientras que los impuestos del segundo pedido eran efectistas pero ineficientes, porque si bien generaban titulares en los medios, producían escaso rendimiento económico.

A diferencia de la formidable oposición interna a la reforma tributaria que enviamos al Congreso, el plan del Gobierno recibió apoyos frontales del exterior. Jeffrey Franks, vocero del Fondo Monetario Internacional, fue claro: "Respaldamos el plan del Gobierno de Mahuad (…). Si no hay 15% de IVA, no hay acuerdo con el FMI". Andrés Solimano, subdirector del Banco Mundial, afirmó que el "IVA debe subir", y Gwen C. Clare, la nueva embajadora de los Estados Unidos en Quito, anunció que su país solo ayudaría al Ecuador si se llegaba a un acuerdo con el FMI.

Desde el sector privado, la firma de banca de inversión Lehman Brothers opinaba que para salir de la crisis, el Ecuador tenía unas tareas por hacer: reducir gastos e incrementar recaudaciones, firmar el acuerdo con el FMI, reformar la Constitución y completar el saneamiento bancario y la reestructura de su deuda externa. Para Joaquín Cottani, economista de la firma para América Latina, más que los problemas de liquidez, lo que tenía Ecuador era "un problema político fundamental: la falta de madurez política que hace que el Congreso controle al presidente. No le dan poder, no lo dejan actuar y, por lo tanto, sumen al país en un caos".

De esta forma, a mediados de septiembre estábamos viendo más de lo mismo: nuevos episodios de una serie televisiva cuyo desenlace argumental ya todos conocíamos y cuyo resultado final ya avizorábamos.

Las etapas del proceso de dolarización

Conforme pasaban los días se volvía cada vez más evidente que estábamos empantanados en un callejón sin salida. Por eso, mientras tratábamos de convencer al Congreso de la reforma tributaria en agosto, en el Gobierno habíamos empezado a trabajar en el estudio de la dolarización. Empecé por dividir el proceso de análisis de la dolarización de la economía ecuatoriana en cuatro etapas:

- En la primera etapa yo debía conformar el equipo de trabajo[12] —al que llamaré en adelante el Equipo —, establecer la estrategia y la metodología de trabajo.
- En la segunda etapa debíamos fundamentar o descartar la decisión de implementar la dolarización. Para ello era necesario recoger información, clasificarla, establecer los criterios para tomar la decisión y preparar un plan de ejecución.
- En la tercera etapa yo debía decidir si dolarizar o no la economía ecuatoriana y, en caso afirmativo, pedirle al Banco Central que la adoptara tan pronto como alineáramos los estudios técnicos con el apoyo social y la viabilidad política.
- En la cuarta y última etapa —durante y después de la implementación, si decidíamos hacerla— debíamos evaluar la retroalimentación que recibiríamos de los ciudadanos y adoptar los correctivos que fuesen necesarios.

---

1 Joseph Rudyard Kipling (1865-1936) fue un poeta, cuentista y novelista inglés nacido en la India que obtuvo el Premio Nobel de Literatura en 1907. Su poema *Si* (*If*, en inglés) es una reflexión profunda sobre la idea de cómo una vida basada en principios será exitosa y feliz a pesar de todas las dificultades que se nos presenten.

2 Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

3 El origen de este concepto está explicado en la introducción de esta crónica cuando me dirijo a los participantes en una clase en el seminario de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

4 Locución española usada para expresar de modo burlón la situación de alguien que, habiendo dicho algo, se arrepiente de su dicho, pero no admite con claridad que se equivocó o cambió de opinión. De modo hábil, la persona confunde palabras parecidas para desdecirse, negar o corregir lo dicho antes.

5 Fischer, S. (2000, 19 de mayo). *Ecuador and the* IMF [conferencia]. Hoover Institution Conference on Currency Unions. Palo Alto, California.

6 De acuerdo con el *Diccionario panhispánico de dudas* (2005), es un adverbio de origen italiano que significa 'en voz baja' y que se usa en español para indicar que algo se dice o hace por lo bajo, con disimulo (N. del E.).

7 Congreso Nacional del Ecuador (1998, 13 de agosto). *Decreto Ejecutivo 3*. Registro Oficial 3 (segundo suplemento).

8 Congreso Nacional del Ecuador (1999, 24 de agosto de 1999). *Decreto Ejecutivo 1177*. Registro Oficial 261.

9 Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Católica del Ecuador (1982), maestro en Administración Pública por la Universidad de Harvard (1997) y maestro en Ciencia Política por la Escuela de Economía de Londres (1985). Fue secretario general de la Administración Pública de la Presidencia de la República durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén y conductor y director de noticias de diferentes programas de televisión.

10 Ministro de Energía y Minas del Gobierno de León Febres Cordero, presidente del Instituto Ecuatoriano de Electrificación (Inecel) y presidente de Petroecuador. Ha estado vinculado desde hace muchos años a la Cámara de Comercio de Quito.

11 En este libro se incluye un artículo de Alfredo Arízaga sobre su gestión como ministro de Finanzas durante mi gobierno, en el que relata con precisión las múltiples evaluaciones y análisis, discusiones que llevamos a cabo en el Gobierno durante la segunda mitad de 1999 sobre la posibilidad y conveniencia de implementar la dolarización.

12 Lo llamo “equipo” y no “grupo” porque estaba compuesto por personas con diferentes habilidades que trabajaban en conjunto para llegar a una meta común. Un grupo está compuesto por personas con las mismas habilidades y que compiten entre sí.

CAPÍTULO XIV

La primera etapa de la dolarización (equipo, contexto y estrategia)

La conformación del equipo de trabajo

En la negociación de la paz en el segundo semestre de 1997, atendiendo a una sugerencia de los países garantes, Perú y Ecuador resolvieron crear cuatro comisiones que trabajaran de manera simultánea en las cuatro capitales de los países garantes: la Comisión de Comercio y Navegación en Buenos Aires, la Comisión de Creación de una Frontera Común en Brasilia, la Comisión de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad en Santiago y la Comisión de Integración Fronteriza en Washington.

La creación de estas comisiones desempantanó el proceso, que estaba estancado, y terminó siendo crucial para la culminación exitosa de las negociaciones un año después. Debido al éxito de este esquema de trabajo independiente y simultáneo, decidí adaptarlo para el análisis de la dolarización. Para ello encargué a las personas que dirigían en ese entonces las entidades más importantes de la economía ecuatoriana en el sector público —todas de mi entera confianza— que trabajaran para estimar el impacto de la dolarización en la economía del Ecuador, en el sistema bancario, en los sectores sociales y en la estructura legal del país. Conformé el Equipo con los siguientes funcionarios:

- A Alfredo Arízaga, ministro de Finanzas, le pedí que examinara el impacto macroeconómico de la dolarización en la devaluación del sucre, la inflación y la fuga de capitales. También le pedí que analizara su impacto fiscal (presupuesto nacional y empresas del sector público) e internacional (deuda externa y relaciones con el FMI).
- A Carlos Larreátegui, secretario de Desarrollo Humano, le pedí que analizara el impacto de la dolarización en los temas salariales, en la provisión de los servicios públicos (sobre todo en educación y salud) y en los diálogos sociales con las organizaciones indígenas y populares que él estaba conduciendo.
- A Juan Pablo Aguilar, director jurídico de la Presidencia de la República, le solicité que analizara las limitaciones constitucionales y preparara el conjunto de reformas legales requeridas para que la dolarización pudiera funcionar sin riesgos de demandas de inconstitucionalidad.
- Aunque la Superintendencia de Bancos y Seguros era una entidad autónoma e independiente del Ejecutivo, le pedí a su titular, Jorge Guzmán, que estableciera el impacto que podría tener la medida en el sistema financiero, sobre todo, en la transformación de los balances de todas las instituciones del país a dólares. Acordamos que debería ser la Superintendencia la que, en uso de su autonomía administrativa y financiera, contratara la asesoría internacional que requiriéramos para analizar e implementar la dolarización.

El Directorio del Banco Central del Ecuador —presidido por el economista Pablo Better— merecía una consideración especial porque el banco tenía la atribución constitucional de decidir si se procedía a la sustitución del sucre por el dólar y de establecer la tasa de conversión entre las dos monedas. Desde el inicio de las conversaciones sobre el tema con esta institución, las actitudes y opiniones de la mayoría de los miembros del Directorio fueron contrarias a la idea de dolarizar. Estas se originaban en convicciones de tipo ideológico, de teoría económica y de defensa institucional. En su opinión, si dolarizábamos la economía, el Banco Central perdería la capacidad de establecer las políticas monetaria, cambiaria, financiera y crediticia, que eran la razón de ser de la institución. No obstante, Mario Prado[1], uno de los cinco directores, mostró desde el principio una actitud favorable hacia la dolarización. Como el empedernido buscador de acuerdos que soy, pensé que a lo largo de las deliberaciones podríamos acercar las posiciones hasta conseguir una solución de consenso. Le pedí entonces a Alfredo Arízaga —quien en su condición de ministro de Finanzas integraba el Directorio del Banco Central como vocal sin voto— que coordinara con Mario los procesos que debíamos seguir en el futuro.

Contacté por separado a cada uno de los miembros del Equipo. Les dejé claro que el tema de la dolarización tenía la máxima prioridad, por lo que mantendría mi agenda abierta para reuniones individuales y reuniones del Equipo con la frecuencia que fuera necesaria. Les pedí que se sintieran en libertad de explorar las consecuencias de la dolarización en áreas no directamente vinculadas con las suyas y de buscar toda la asesoría nacional e internacional que fuera necesaria.

Por mi parte, conversé sobre el tema con expertos internacionales, en especial con Domingo Cavallo —cuando su condición de candidato a la presidencia de Argentina se lo permitía, pues estaba en contienda electoral en ese momento—, y revisé la literatura especializada y actualizada sobre el tema que yo personalmente lograba conseguir, que me hacían llegar los miembros del Equipo o que me preparaba José Gutiérrez, mi secretario privado, a quien encargué la coordinación del Equipo.

El contexto de la situación actual

El inventario de la situación del país que realicé en septiembre de 1999 reflejaba un ambiente explosivo conformado por varios factores: la pérdida de popularidad del Gobierno, la desconfianza general en la política, el descalabro de la economía, la radicalización de la protesta social, la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la enorme brecha fiscal y los pedidos de renuncia del presidente y de cambio del Gobierno.

El cambio en el nivel de popularidad del Gobierno era evidente. La popularidad de la que habíamos gozado en diciembre de 1998 —como consecuencia del éxito en las negociaciones de paz con el Perú y del Bono Solidario— cambió por completo el año siguiente y se convirtió en impopularidad debido a las duras decisiones económicas que habíamos tomado para frenar la hiperinflación en marzo de 1999, sobre todo la del congelamiento de los depósitos bancarios. Para septiembre, mi popularidad estaba muy baja: en Quito, el 28 % de la población calificaba mi gestión como “buena” y el 72% como “mala”, y en Guayaquil, la diferencia entre las posiciones era aún mayor: el 13% la calificaba como “buena” y el 85% como “mala”.

Así mismo, existía entre los ecuatorianos una percepción desastrosa de la política y de las instituciones más representativas del Estado. Una encuesta realizada por el Gobierno revelaba que el 67 % de la población apoyaba la disolución del Congreso, que solo el 27% declaraba estar de acuerdo con el PSC y el 21% con la ID y la centroizquierda. La confianza en las instituciones también era muy baja: las Fuerzas Armadas tenían el 23% de aprobación, la Iglesia tenía el 17% y la Policía el 7%. A esto se sumaba el bloqueo político en el Congreso, que impedía todos los intentos del Gobierno de reducir el déficit fiscal por medio de una oposición sistemática a los proyectos de ley que este enviaba sobre la materia.

El descalabro de la economía se podía resumir en la inflación, que se tragaba los beneficios de la red de protección social que habíamos implementado en el país. Ante la magnitud de la depreciación, la inflación, el cierre de empresas y el desempleo[2] en el país, toda la sociedad recibía los estragos del descalabro de la economía. Las protestas sociales eran masivas y cada vez más radicales, y el regionalismo entre la Sierra y la Costa galopaba sin escrúpulos. A esto se sumaba la guerra declarada al Gobierno por el Partido Social Cristiano, las cámaras de producción de la Costa y el banquero Fernando Aspiazu.

Era claro también que el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional había ‘muerto en vida’. Sin duda vendrían más misiones y discusiones a todo nivel en Quito y Washington, pero los números del déficit no cerraban y era casi imposible que cerraran en el futuro a satisfacción del Gobierno y el FMI. Además, la deuda externa era impagable en este punto, pues alcanzaba los USD 13.000 millones; de hecho, no habíamos podido pagar los USD 98 millones de los bonos Brady que habían vencido el 18 de agosto pasado.

A estos puntos negativos antepusimos unos puntos positivos: la revelación de la verdadera situación del sector financiero por las auditorías internacionales unas semanas antes y los decisivos pasos que habíamos seguido para eliminar los bancos con problemas y someter a la justicia a los exadministradores corruptos. Considerábamos que esto nos daba una plataforma segura para lanzar nuevas estrategias económicas sin el temor de estar caminando sobre terreno desconocido o pantanoso.

La sanción judicial a los banqueros corruptos, mientras tanto, continuaba. Además de Fernando Aspiazu, los banqueros Nicolás Landes (Banco Popular) y José Alejandro Peñafiel (Banco de Préstamos) fueron enjuiciados penalmente y terminaron pagando penas de prisión por malos manejos en sus instituciones. De esta forma, demostrábamos nuestro compromiso de castigar la corrupción bancaria en los casos en que esta se demostraba documentadamente.

La estrategia y las reglas de juego

En la primera reunión del Equipo, realizada en septiembre de 1999, trazamos la estrategia por seguir. Hicimos una lista de varios puntos que resumo aquí en cinco grandes secciones: la definición del problema, la preparación del terreno, el pensamiento en equipo, el modo de actuar y los apoyos externos.

Primero, definir el problema con claridad. ¿Cómo se resuelve una ecuación si no se conoce la incógnita? En 1989, mientras estudiaba la maestría en Administración Pública en la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard, escuché a Peter Drucker —considerado el ‘padre’ de la administración moderna— comparar los sistemas de toma de decisiones en la cultura japonesa y en la cultura estadounidense. Drucker explicaba que mientras que en las culturas orientales los grupos ocupaban el 80% del tiempo en entender el problema y el 20% en discutir la solución al mismo, en el mundo occidental se invertían los porcentajes. El consultor vienés recomendaba usar el método oriental para el abordaje de problemas complejos porque en el momento en que un equipo lograba de manera conjunta definir un problema, la mejor solución era casi evidente para todos. Llegados a este punto, no hacía falta un gran esfuerzo por parte del equipo para lograr que esa solución se aceptara, por lo cual su implementación era más fácil.

El mayor obstáculo para la toma de decisiones consiste en que, en momentos de angustia, las personas y los pueblos quieren soluciones rápidas y efectivas: quieren acción inmediata. Allí es donde

se engordan los populismos que ofrecen analgésicos para cualquier dolor de cabeza, sean estos causados por una insolación o por un tumor cerebral. Tomando la metáfora del Ecuador como paciente, el país estaba viviendo un momento de angustia, pero la dolarización no debía ser un analgésico, sino una delicada cirugía que requería diagnósticos completos, equipos humanos preparados, instrumentos técnicos actualizados, medicinas e insumos adecuados y, lo más importante, un paciente en condiciones de resistir la operación y de tener una vida mejor después de ella.

Segundo, preparar el terreno para la acción. Era importante discutir el tema a nivel interno y externo. A nivel interno, debíamos desarrollar desde el principio y en detalle los escenarios catastróficos que pudiesen aparecer para tener listo un plan de acción en caso de que aquellos ocurrieran. Debíamos también detectar la aparición de problemas nuevos con la mayor brevedad y ponerlos de inmediato a discusión del Equipo, pues la aparición de pequeños problemas podía ser el anuncio de fallas estructurales en el futuro.

A nivel externo, era clave escoger nuestras batallas para conservar el capital político del Gobierno. Todo presidente y sus colaboradores llegan al poder con un determinado capital político que determina en gran medida su capacidad de gobernar. Los actos de gobierno exitosos y populares depositan capital político, pero los actos impopulares giran contra él. Nuestra obligación ética y constitucional de gobernantes nos había llevado hasta el momento a tomar decisiones inevitables e impopulares, aun sabiendo que eran sumamente costosas en lo político. Eso había reducido nuestro capital político —el del Gobierno y el mío—, por lo que era necesario usar con extrema prudencia el que nos quedaba y no arriesgarlo peleando batallas inútiles, innecesarias o casi imposibles de ganar.

La preparación del terreno era clave porque sabíamos que, llegado el momento, no podríamos decidirnos por la dolarización si su implementación no estaba completamente detallada. No bastaban la idea y el diseño: necesitábamos un plan con acciones minuciosamente explicadas. Por eso se dice que todo proyecto debe tener muy claro el para qué, el porqué, el qué, el cómo, el cuándo, el dónde y el con qué.

Tercero, definir cómo trabajar en equipo. Acordamos que cada miembro del Equipo tendría una voz independiente y autónoma, y las opiniones disidentes serían consideradas y valoradas según las preguntas y reflexiones que plantearan con información verificada. Paradójicamente, vimos que era necesario evitar, entre nosotros, el pensamiento de grupo (*groupthink*)[3], es decir, la presión de grupo para disminuir los disensos internos y alcanzar la conformidad. Este peligroso mecanismo psicológico tiende a producir una convergencia prematura por el exagerado temor a las discrepancias. En nuestras discusiones como equipo debíamos asegurarnos de que todas las perspectivas estuvieran presentes y de que examináramos los diferentes puntos de vista y las objeciones antes de tomar cualquier decisión, en vez de enterarnos posteriormente de su existencia por los periódicos.

El concepto de *groupthink* se popularizó en el mundo académico después de los estudios sobre el desastroso sistema de toma de decisiones usado por la administración del presidente John F. Kennedy para aprobar la invasión a Cuba en 1961. “¿Cómo pude ser tan estúpido?”, se preguntaba Kennedy cuando la operación fracasó en la bahía de Cochinos. Fue el propio hermano del presidente, Robert Kennedy, quien llamó en privado a Arthur Schlesinger —el asesor presidencial que consideraba un error la operación— para decirle que, como él ya le había expresado sus puntos de vista en un memorándum al presidente, no insistiera más en su posición, pues la decisión de la invasión ya estaba tomada[4]. De esta manera, el afán de mantener la armonía entre los miembros de un equipo puede llevar a silenciar las voces que se desvían del pensamiento de la mayoría, lo que produce que las malas ideas puedan avanzar sin ser retadas. El pensamiento de grupo se nutre de ilusiones de invulnerabilidad, unanimidad, menosprecio a la oposición y autoconfianza llevada al fanatismo.

En el caso que nos ocupaba en Ecuador, nos interesaba conocer la posición de los potenciales opositores a la medida con el objeto de cuestionar nuestras propias ideas y quebrar esa armonía que podía, en últimas, llevar al Equipo a pensar de manera unificada. Siempre quise escuchar las opiniones de la autoridad monetaria del país, el Banco Central del Ecuador, porque sus observaciones —y, por supuesto, sus objeciones— a la medida nos obligarían a considerar aspectos que podrían escapársenos a los que mirábamos con simpatía la idea de dolarizar. Escuchar sus puntos de vista era el mejor antídoto contra el pensamiento de grupo que podíamos encontrar.

Teníamos que evitar caer en tres posibles trampas mortales, instaladas por los modos de actuar de una parte de la opinión pública, el sector privado y la oposición política: la indecisión, el vetismo y el maniqueísmo. Primero, el Ecuador había demostrado hasta entonces una incapacidad crónica para moverse del debate a la decisión y de la decisión a la acción; por ese motivo, los temas más importantes para el debate nacional quedaban sin decidirse y se empantanaban en el lodazal espeso de las discrepancias entre grupos de opinión, donde permanecían por años sin resolverse. Segundo, el veto puro y simple a las propuestas del Gobierno de turno no contribuía en nada a encontrar las soluciones adecuadas a los problemas del país; demasiados actores poco representativos se habían acostumbrado a vetar las propuestas —actitud que yo llamaba “vetismo”, y “vetistas” a quienes la ejercían—, pero sin ofrecer ninguna alternativa real. Y tercero, el maniqueísmo ideológico y regionalista que cargaba el país de décadas atrás seguía perjudicando el debate nacional, al motivar el rechazo o la aprobación de ideas *ipso facto* sin el debido análisis, según quien fuera el proponente; en últimas, los maniqueos no buscan solucionar los problemas, sino confirmar sus prejuicios, culpando de los problemas a los chivos expiatorios que previamente han seleccionado. Estos tres males —la indecisión, el vetismo y el maniqueísmo— se habían apoderado del Ecuador para finales del siglo XX y conspiraban contra su

progreso.

Sin embargo, pensar de manera autónoma, oír a la oposición y saber reconocer estas tres trampas al pensamiento grupal debía llevarnos a actuar de manera coordinada y homogénea, a mantener prudencia y discreción, pero no secretismo frente a la opinión pública. Por ejemplo, si anunciábamos que nos preparábamos para dolarizar la economía nacional provocaríamos una estampida en el tipo de cambio entre las dos monedas; por supuesto, aquellos que por fuera del Equipo presionaban por un anuncio de este tipo planeaban ganar millones especulando con la divisa. Por otra parte, si los agentes económicos no advertían que el Gobierno estaba analizando alternativas diferentes a las tradicionales, pensarían que este no estaba haciendo nada para solucionar la crisis económica del país.

Cuarto, establecer el modo de actuar. Acordamos actuar con disciplina estratégica y discrecionalidad táctica. Cada miembro del Equipo seguiría el plan estratégico establecido, pero tendría flexibilidad en la forma de ejecutarlo. Además, jugaríamos de acuerdo con las reglas acordadas. Los miembros de un equipo deben "saber leerse" unos a otros, y era muy importante saber qué tipo de evidencias valoraríamos más en el momento de decidir, cómo presentar nuestros argumentos y cómo explicar nuestras propuestas de manera persuasiva.

Había que avanzar muy rápido, pero sin precipitarnos. Por cualquier cosa que hiciéramos nos atacarían de ambos lados: unos nos acusarían de demorarnos en practicar la cirugía y perder tiempo haciendo exámenes que ellos consideraban innecesarios, y otros, por el contrario, nos acusarían de precipitar e improvisar la cirugía sin haber realizado los exámenes y procesos preoperatorios. De esta forma, todos debíamos ser resilientes —personal y profesionalmente—, pues los problemas vendrían a pesar de anticiparlos y de que estuviésemos preparados. No podíamos desmayarnos cuando llegaran porque, de hacerlo, perderíamos la batalla.

En el desarrollo de todos estos puntos acordamos aplicar el principio de Pareto, también conocido como la regla del 80-20. De acuerdo con este principio, el 80% del resultado de una situación está determinado por el 20% de los factores. Entonces, si llegábamos a controlar los factores importantes del problema por resolver (el 20% del total), estaríamos en situación de adoptar la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana. No buscaríamos la perfección al tratar de tener el control absoluto de los factores, pues por algo se dice que "lo perfecto es enemigo de lo bueno".

Quinto, alcanzar acuerdos y construir alianzas rápidamente. En principio, era clave continuar con las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional. Aunque las perspectivas de concluir un acuerdo eran ahora muy pequeñas, resultaba conveniente dejar abiertas nuestras líneas de comunicación con el organismo. Su participación era indispensable en temas tan importantes como la renegociación de la deuda externa, el acceso a información especializada, la asesoría y el acceso a mercados internacionales.

Por supuesto, la relación con el FMI debíamos combinarla con la mejor asesoría nacional e internacional. La identificación de expertos que combinaran la excelencia técnica con el conocimiento de la situación ecuatoriana era clave en la resolución de los problemas del 'barco' del Ecuador. Las instituciones contratan expertos por las mismas razones que los equipos de fútbol contratan a los goleadores: por sus resultados exitosos en el pasado. Este mismo rasero debíamos usarlo en la búsqueda de los expertos y debíamos contratarlos por su jerarquía e historia, sin olvidar que debíamos verificar luego su rendimiento y revisar con sentido crítico sus análisis y recomendaciones.

Finalmente, con base en —o a pesar de— todo lo discutido con el Equipo en los varios puntos que organicé aquí en secciones—, les recordé a los miembros que, como presidente de la República del Ecuador, yo tomaría la decisión final de dolarizar o no la economía ecuatoriana antes de planteársela al Banco Central.

La moratoria de la deuda 'eterna'[5]

Paralelo al avance del trabajo del Equipo, estábamos a cargo de un país al que teníamos que gobernar. Continuamos enfrentando los efectos derivados de las recientes acciones del Gobierno en contra de los banqueros corruptos, luego de las revelaciones de las auditorías internacionales. Fernando Aspiazu intentó que lo trasladaran a Guayaquil —donde estaba ubicada la sede del Banco del Progreso— para rendir declaraciones ante la Justicia, mientras que el ministro de Gobierno, Vladimiro Álvarez, se opuso a lo que denominó "turismo penitenciario". Ante esto, Aspiazu demandó penalmente a los ministros de Gobierno y Defensa por impedir su traslado, acusándolos de prevaricato. Por su parte, el alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, protestó porque el ministro de Gobierno intervenía en decisiones del poder Judicial.

Mientras tanto, los diálogos del secretario Carlos Larreátegui con la dirigencia indígena no conducían al entendimiento entre las partes. La Conaie anunció su intención de romper el diálogo y tomar nuevas medidas de hecho por su desacuerdo con la proforma presupuestaria del 2000 y la reforma tributaria que se discutía paralelamente en el Congreso. Antonio Vargas, el líder indígena de la organización, incluso advirtió que podría desatarse una guerra civil.

En los últimos días de septiembre confirmé a la opinión pública la moratoria técnica de la deuda externa que había anunciado en agosto. Ecuador se convirtió en el primer país del mundo en caer en la moratoria de lo que se llamaba comúnmente la "deuda Brady". De inmediato, el Gobierno inició un diálogo con los acreedores internacionales para encontrar fórmulas de solución[6], cosa que ellos

esperaban. Como era evidente que el Ecuador no podía pagar, tampoco había ninguna sospecha por parte de ellos de que el país estaba actuando de mala fe. Adicionalmente, el Gobierno había hecho esfuerzos extremos para pagar los bonos Brady en agosto de 1998 y en febrero de 1999. Habíamos pagado mientras pudimos y hasta donde pudimos.

¿Sirvieron estos pagos para mejorar el perfil crediticio del país? Lamentablemente no. Si los acreedores de la deuda de un país se convencen de que este no ofrece garantías financieras y, aun en medio de esas condiciones, el país paga, esta acción no cambia la percepción de los acreedores sobre el país. Por estas razones, un país que está en medio de una situación extrema y que no cuenta con los recursos suficientes para pagar a los acreedores tiene, paradójicamente, un mayor incentivo para no pagar, pues el perfil crediticio no cambia mucho si finalmente paga o si cae en mora. La moratoria, aunque anunciada y esperada, produjo efectos negativos para nosotros en los mercados internacionales. En una reacción normal a este tipo de hechos, cerraron casi del todo el escasísimo goteo de recursos que ingresaba al Ecuador. También produjo un impacto en la relación con nuestros acreedores, en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y en los alineamientos políticos internos.

Los apoyos del exterior no se hicieron esperar. El secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Lawrence Summers, informó que su país no se opondría al esfuerzo del Ecuador por reestructurar el pago de su deuda externa. Así mismo, Jeffrey Franks, vocero del FMI, apoyó la reestructuración de la deuda ecuatoriana. Sin embargo, el temor no estuvo ausente. Moody's, la calificadora de riesgo crediticio con sede en Nueva York, rebajó la calificación de los bonos Brady ecuatorianos al nivel de deuda irrecuperable. Por su parte, el Ministerio de Finanzas del Reino de los Países Bajos, alertado como estaba por la propuesta de la doctrina del PSI (*private sector involvement)*, anunció su temor de que el FMI pudiera cambiar la política estándar 'talla única' —que por aquel entonces aplicaba por igual a todos los países—, por una política 'caso por caso', lo que traería como consecuencia, según ellos, un trato desigual a los países; en el caso del Ecuador, esto equivaldría a que una parte de los inversionistas se verían castigados en forma de una reducción del monto de la deuda.

A nivel interno, la moratoria fue apoyada por el presidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, monseñor Mario Ruiz; por los dirigentes de izquierda —entre ellos, Nina Pacari y Antonio Vargas— y por la Conaie y Pachakutik. Por el contrario, el economista Abelardo Pachano declaró que la moratoria había sido una "decisión equivocada del Gobierno, y no tiene posibilidad de llevar con éxito esta gestión". Guillermo Lasso, secretario de Economía, renunció a su cargo por estar en desacuerdo con la decisión.

El 27 de septiembre el FMI emitió el siguiente comunicado, que contenía un claro mensaje de apoyo al Gobierno ecuatoriano y un llamado a los grandes banqueros internacionales que se oponían a toda renegociación forzosa de la deuda de países emergentes:

> El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) ha tomado nota del anuncio hecho por el presidente Mahuad que delinea la propuesta de estrategia para tratar las dificultades de la deuda ecuatoriana. Lamenta que hasta esta fecha el Ecuador parezca no haber encontrado posible entrar en negociaciones con sus acreedores con el propósito de alcanzar una solución comprehensiva de estas dificultades de forma conjunta.
>
> El Director Gerente continúa urgiendo a las autoridades a que establezcan un marco colaborativo para las negociaciones con sus acreedores, con el propósito de alcanzar un paquete financiero amplio que pudiera proveer de un flujo de caja adecuado durante el período del programa económico propuesto en términos consistentes con que el Ecuador retorne a la sostenibilidad de su deuda de mediano plazo. El Director Gerente también urge a las autoridades para que adopten e implementen las políticas de reformas de estabilización y estructurales en los sectores fiscal y financiero que han sido acordadas con el *staff* del FMI.
>
> El Director Gerente estará deseoso de recomendar al Directorio la aprobación del pedido ecuatoriano de asistencia financiera de un programa *stand-by* una vez que las medidas acordadas hayan sido implementadas y se haya establecido que el Ecuador está haciendo esfuerzos de buena fe para alcanzar un acuerdo en un marco de colaboración con sus acreedores.

En ese confuso entorno de opiniones encontradas, el vocero del organismo, Thomas Dawson, trató de zanjar definitivamente la discusión sobre la posición y las recomendaciones del FMI. Dijo que el organismo solo era un espectador en la renegociación de la deuda ecuatoriana y que no se sentaría a la mesa de negociaciones para ayudar a este propósito. Hoy, veinte años después de las declaraciones, estoy seguro de que el FMI estaba usando al Ecuador como un globo de ensayo[7] del PSI. Por el tamaño pequeño del Ecuador, podían usarnos como conejillo de Indias sin correr el riesgo de un impacto mayor en el sistema financiero mundial si las cosas salían mal. Así lo dio a entender el subdirector gerente, Stanley Fischer: "Ecuador es un caso difícil: es un gran problema, pero es un país pequeño con una menor importancia sistémica". Al final, como lo había anunciado Dawson, el FMI se limitó a observar lo que pasaba en Ecuador y nos dejó solos en la renegociación de la deuda externa.

La búsqueda de un nuevo paradigma

Muchos analistas en el Ecuador que habían defendido con decisión la necesidad de un programa con el Fondo Monetario Internacional reaccionaron ante la posición ambigua del organismo de la misma forma en que lo haría una novia engañada y abandonada en el altar por su pareja. En el Gobierno nos quejábamos con amargura de que a finales de septiembre, después de tantos meses de ofertas,

promesas y cambios de opinión de nuestro "prestamista de última instancia", nos encontráramos renegociando en solitario la deuda externa y sin un centavo del préstamo para cubrir las más básicas necesidades del Estado.

A pesar de que teníamos muy poco músculo político para enfrentar una nueva batalla en el Congreso, nos alistamos con seriedad para la discusión del presupuesto del 2000. Preparamos la proforma presupuestaria con un precio de USD 14,7 por barril y nuevas metas de inflación anual (30%) y crecimiento (2,5% del PIB). Nuevamente propusimos la simplificación y racionalización del sistema tributario mediante el incremento del IVA al 15%, la eliminación de diez impuestos de escaso rendimiento y difícil administración, y una reducción del impuesto del 1% a las transacciones financieras.

Mientras tanto, el Banco Central del Ecuador siguió usando la fórmula tradicional de manejar la liquidez en la economía a través del porcentaje de encaje bancario (para controlar el nivel de reservas de los establecimientos de crédito en el Banco Central) y del alza de las tasas de interés (para incentivar la inversión en sucres, desincentivar la compra de dólares y reducir el crecimiento de nuevos créditos que incrementaran el dinero circulante en poder del público). Sin embargo, estas herramientas demostraron ser extraordinariamente débiles para resolver el tamaño del problema que enfrentábamos. En la práctica, tanto el dólar como las tasas de interés subían a niveles exorbitantes. El dólar, que alcanzó los 11.550 sucres en agosto, se acercaba peligrosamente en septiembre a los 12.000, que era la meta fijada por el Banco Central para final de año.

Dada la extrema gravedad de las circunstancias, decidí invitar a los expresidentes del país que habían sido elegidos constitucionalmente a un diálogo privado en el que esperaba beneficiarme de su experiencia y oír nuevas ideas. Ecuador es, tristemente, un país donde los expresidentes no conversan con sus colegas. Solamente cuando existían conflictos armados con el Perú y estaba en juego la integridad territorial del país, los expresidentes concurrían al Palacio de Carondelet, atendiendo a la invitación del presidente de turno. Eran reuniones donde se percibía la terrible incomodidad que sentían todos por encontrarse en semejante compañía. Me reuní individualmente con ellos: en Carondelet con Rodrigo Borja, Sixto Durán Ballén y Fabián Alarcón, y en una casa de playa con Osvaldo Hurtado. Abdalá Bucaram vivía exiliado en Panamá. Carlos Julio Arosemena y León Febres Cordero no aceptaron dialogar[8]. Desafortunadamente, aunque los ecuatorianos apreciaron que algunos de sus exmandatarios dialogaran conmigo, en mis reuniones con ellos no encontré nuevas ideas ni planteamientos que el Gobierno no hubiese ya analizado y que pudiera emplear en la situación presente. De todos ellos, el expresidente Hurtado fue el único que dijo públicamente que estaba de acuerdo con la reforma tributaria que planteábamos.

Mientras tanto, el país seguía su marcha accidentada. Las negociaciones con el Congreso Nacional, el FMI y los acreedores internacionales tenían como eje central el presupuesto de 2000. El FMI sugirió que el Congreso financiara parte del presupuesto con el incremento del 14% a los combustibles a partir de junio de 2000 y que, en adelante, su precio estuviera ligado —es decir, indexado— al precio del dólar; que el precio del cilindro de gas se incrementara de 25.000 a 34.000 sucres; y que el IVA se incrementara del 10 al 15%. Sin embargo, como era obvio, estas sugerencias no fueron recogidas por el Congreso y la discusión de la proforma presupuestaria languideció mientras el país continuaba en su lenta agonía económica. A la devaluación, inflación y protestas sociales que esto causaba —y que volvían cada vez más espinosas las negociaciones con el FMI y el Congreso— se unía ahora otro obstáculo más: la negociación con los acreedores internacionales.

Dábamos la vuelta en un círculo vicioso que no lográbamos romper: el Congreso no aprobaba el presupuesto del 2000 mientras no se rebajara el monto dedicado al pago de la deuda; por su parte, los acreedores no aceptaban bajar la carga de la deuda mientras el Ecuador no tuviera un programa con el FMI que garantizara la existencia de recursos para los pagos de la deuda en el futuro; y el FMI decía que no firmaría un programa con el Ecuador mientras este no aprobara el presupuesto del 2000 financiado y mantuviera conversaciones sustantivas con los acreedores.

Los acreedores podrían aceptar que no pudiéramos pagar ahora, pero necesitaban evidencias de que podríamos hacerlo en el futuro. No aceptaban renegociar mientras el Ecuador no diera señales de un manejo fiscal serio que garantizara que existirían los fondos para pagar la deuda renegociada cuando llegaran los vencimientos. Ante esto, el plan de negociación del Gobierno con los acreedores tenía dos fases: una jurídica para evitar demandas judiciales y el posible embargo de los activos del Estado en el exterior; y una financiera para definir montos, modalidades y plazos de pago para la amortización de la deuda.

A sabiendas de que era muy difícil que llegáramos al tan ansiado programa debido a la falta de acuerdos políticos en el Congreso, el ministro de Finanzas, Alfredo Arízaga, y el presidente del Banco Central del Ecuador, Pablo Better, suscribieron unilateralmente la carta de intención en Washington el 29 de septiembre de 1999, en el marco de las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y la dejaron en las manos de un alto funcionario del organismo. Al día siguiente, un comunicado del FMI confirmó que el Ecuador había presentado la carta de intención y solicitado asistencia financiera bajo un préstamo *stand-by,* delineando su programa económico hasta el fin del 2000. En la carta de intención, el Gobierno ecuatoriano ofreció realizar una reforma tributaria, conseguir la meta del 25 % de inflación y continuar con la reestructuración del sector financiero y la renegociación de la deuda interna y externa. En el mismo comunicado, la gerencia del FMI confirmó que recomendaría al Directorio la aprobación del pedido ecuatoriano una vez que las medidas de

política económica hubieran sido implementadas y que el Ecuador hubiese demostrado que estaba haciendo esfuerzos de buena fe para alcanzar un acuerdo con sus acreedores.

Sin embargo, las previsiones económicas del país seguían siendo dañinas. En otro comunicado el FMI dijo que el Ecuador sería uno de los países con menores resultados económicos en 1999, pues preveía una contracción del crecimiento del 7 %, y que en el 2000 apenas crecería un 1,5%. Por su parte el economista Jeffrey Sachs, asesor del Gobierno ecuatoriano, pronosticó años difíciles para el Ecuador porque desde hacía 200 años dependía de la explotación y exportación de recursos naturales, a los que no añadía valor agregado, y ocupaba el puesto 53 entre las 59 naciones menos competitivas del mundo. Un artículo de la revista *The Economist* publicado por la época pintó un panorama lleno de malos augurios: "Probablemente el Gobierno [de Ecuador] no sobrevivirá debido a la crisis económica. El presidente afronta una situación grave, cuyos componentes son: economía y sistema bancario que colapsan, población resentida, exigencias del FMI, deuda externa y oposición política oportunista".

El 1 de octubre, el FMI declaró que el porcentaje de deuda externa del Ecuador era inmanejable, y el subdirector gerente, Stanley Fischer, pidió al Ecuador que tomara medidas económicas para convencer a los acreedores de renegociar la deuda externa. Ese mismo día el Chase Manhattan Bank, el banco estadounidense que representaba a los acreedores, informó que el umbral del 25% de bonistas requerido para demandar judicialmente al Ecuador no se había alcanzado. Esta división entre los acreedores confirmó lo que habíamos presumido dentro del Gobierno: que ellos reconocían que el país no actuaba de mala fe o que negaba el pago por razones ideológicas, sino porque simplemente no tenía los recursos para cumplir. No obstante, si bien el grupo de acreedores que deseaban demandar no llegaba al 25 %, nosotros necesitábamos el acuerdo de un 51 % o más para proceder a renegociar los bonos Brady. Confiábamos en conseguir ese porcentaje porque el respaldo de los organismos multilaterales a la propuesta ecuatoriana tenía peso en el criterio de la comunidad financiera internacional.

En esos días, Kenneth Mackay, enviado especial del Gobierno de los Estados Unidos para América Latina, indicó que su país estaba dispuesto a aliviar la carga de la deuda externa, siempre y cuando el Gobierno ecuatoriano lograra un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El Gobierno del presidente Clinton ratificó su apoyo a nuestros afanes a través de un comunicado suscrito por Thomas Pickering, subsecretario de Estado, el 15 de octubre.

En esos mismos meses, el tema de la deuda externa de los países rebasó el campo financiero y se convirtió en un tema moral y de justicia internacional. En este contexto, el Vaticano recogió el clamor proveniente de los países más endeudados del Tercer Mundo y solicitó a los acreedores internacionales que, con ocasión del Jubileo 2000, condonaran las deudas a los países más empobrecidos. Por su parte, el presidente francés, Jacques Chirac, lanzó la propuesta pública de que los gobiernos de los países más desarrollados condonaran en más del 80 % la deuda que los países más endeudados mantenían con ellos. Estas opiniones levantaron una ola de optimismo en el Ecuador; algunas personas, con razonamientos que demostraban desconocimiento e ingenuidad sobre el tema, dieron por hecho que el Ecuador ya se había beneficiado de esta iniciativa.

A las pocas horas de haberla presentado, el presidente Chirac precisó el alcance de su propuesta: se aplicaría a los países con un ingreso per cápita menor de USD 800 y que hubiesen demostrado una conducta de reformas económicas apropiadas y estables por cinco años. Ecuador no cumplía ninguno de los dos requisitos porque su per cápita superaba con creces los USD 800 y no tenía, además, un récord de reformas estable y apropiado en el último quinquenio. Bolivia, Honduras y El Salvador consiguieron ciertas condonaciones de deuda que el Ecuador no logró alcanzar porque, además, su nivel de pobreza (61 %) estaba por debajo del umbral calificador. Ante la triste noticia, muchos voceros políticos del país sostuvieron —con candidez o abierta mala fe— que fue la inacción del Gobierno la que impidió que el Ecuador se beneficiara de este programa de condonación de la deuda externa.

A pesar de la noticia de que el país no cumplía las condiciones para recibir la condonación de la deuda externa, tres buenas noticias se vislumbraban en el campo de las finanzas públicas. La primera fue que el petróleo ecuatoriano pareció estabilizarse en octubre en USD 20 por barril, lo que daba más tranquilidad por el lado de los ingresos por exportaciones.

La segunda fue que el Gobierno venía incrementando las recaudaciones tributarias a través de un trabajo profesional y dedicado del Servicio de Rentas Internas. Por primera vez el Ecuador había implementado un sistema de cobro efectivo de impuestos que se reflejaba en las cifras de recaudación y en el reconocimiento de la gente: de acuerdo con cifras de la entidad, se había registrado un incremento del 83% en ingresos tributarios entre enero y agosto de 1999, comparados con el mismo período del año anterior. Cuando en diciembre comparamos la recaudación total del año completo frente al año anterior, esta cifra llegó al 100%[9].

La tercera fue que pudimos cumplir hasta septiembre con la devolución de la totalidad de los depósitos en sucres que habían estado congelados desde marzo en cuentas corrientes y de ahorros en los bancos que aún estaban abiertos en el país después de las investigaciones de las auditorías internacionales. Si bien en marzo los depósitos se congelaron por un año cuando el dólar alcanzó el pico de 18.000 sucres, iniciamos el descongelamiento progresivo a partir del mes de abril del mismo año. Para los últimos que vieron descongelarse sus depósitos en bancos abiertos en septiembre de 1999, el congelamiento había durado menos de seis meses. El plan de descongelamiento establecía que a partir del 1 de octubre se descongelarían las cuentas corrientes en dólares y que a partir del 1 de noviembre se descongelarían las de ahorros.

En octubre vencieron obligaciones de pago de otra categoría de bonos Brady y de eurobonos. Aunque las sumas adeudadas eran menores, el Gobierno decidió no pagarlos para darles un trato igualitario a los acreedores cuyos bonos habían vencido en septiembre. Por aquel entonces el analista Walter Spurrier opinó en *Análisis Semanal* que, aunque tenía costos, la decisión era acertada. El 18 de octubre el presidente del Banco Central del Ecuador y el ministro de Finanzas viajaron a Washington para avanzar en las negociaciones con los acreedores.

Cerramos octubre sin concluir los temas con los que habíamos empezado el mes, es decir, sin el presupuesto del 2000 y la reforma tributaria aprobados. El director gerente del FMI, Michel Camdessus, insistió en que el Gobierno ecuatoriano aún tenía mucho camino por recorrer en la definición de su programa económico y que debía acelerar las reformas fiscales que, hasta el momento, estaban bloqueadas por el Congreso. De hecho, todos los medios escritos importantes del país (*El Universo, El Comercio, Hoy, Expreso* y *La Hora*) criticaron al Congreso por no aprobar el presupuesto del 2000, a lo cual se sumaron luego las Fuerzas Armadas.

Dos importantes fuentes internacionales presentaron por esos días un horizonte sombrío para el Ecuador. Un artículo de la revista *The Economist* dijo que mientras los banqueros inversionistas acusaban al FMI de utilizar al Ecuador como conejillo de Indias en su proyecto del *burden sharing* (los inversionistas privados comparten la carga de la crisis de las economías emergentes), Camdessus aclaraba que el FMI solo alentaba al Ecuador y a sus acreedores a encontrar una forma de solución. Así mismo, el diario *Miami Herald*, en su edición del 27 de octubre, tituló su portada con la frase “Ecuador al borde del desastre económico” y comentó que los analistas dudaban de que un debilitado presidente Mahuad pudiera terminar su mandato.

La venganza política de Aspiazu

Fernando Aspiazu, gerente general y dueño del Banco del Progreso, entendió que le resultaba inevitable una larga condena por los actos de corrupción que habían sido identificados en las recientes auditorías internacionales. Sintiéndose acorralado, hizo explotar una bomba política que me afectó profundamente. En la segunda semana de octubre repartió a los medios un boletín de prensa y un video grabado en la prisión en la que se encontraba, en los que me responsabilizó por su prisión. En ambos, Aspiazu sostuvo que se habían violado disposiciones constitucionales en el trámite procesal en su contra y solicitó el enjuiciamiento penal de los ministros de Gobierno y Defensa —Vladimiro Álvarez y José Gallardo— y de la directora del SRI, Elsa de Mena, por “cerrarle el banco”. Además, anunció que iniciaría un proceso legal para analizar las cuentas de mi campaña electoral, a cuyo financiamiento había contribuido. El Congreso y la Comisión Anticorrupción iniciaron entonces una investigación sobre el tema.

Los creadores de teorías de conspiración —que en el Ecuador, como en todo el mundo, se dan silvestres— encontraron la ocasión dorada para darse otro festín político: ignorando por completo la situación hiperinflacionaria y de fuga de divisas que habían motivado al Gobierno a decretar el congelamiento de los depósitos, repitieron que los habíamos congelado para proteger a Aspiazu y al Banco del Progreso en pago de favores de campaña. Este argumento era falso, pues la medida fue decretada el 11 de marzo y el banco cerró once días después, el lunes 22 de marzo. Es cierto que Aspiazu contribuyó a mi campaña electoral a la Presidencia de la República, como también es cierto que contribuyó a las campañas de casi todos los partidos políticos, no solo en la última elección, sino también en las anteriores. Ofreció su contribución a mi campaña en nombre de un grupo de prestantes ciudadanos ecuatorianos a quienes dijo representar. Su afirmación era creíble porque tenía por entonces la reputación de ser un miembro respetado de la aristocracia de Guayaquil y había sido presidente de los más prestigiosos clubes sociales y deportivos de la ciudad.

No obstante, estando ahora encarcelado, era público y notorio que mi Gobierno no lo había protegido, sino que, por el contrario, le había aplicado todo el rigor de la ley por las irregularidades encontradas en la auditoría internacional, sin importar el hecho de que había contribuido a la financiación de mi campaña. Los hechos recientes así lo demostraban: con la evidencia de sus actividades ilegales lo acusamos ante un juez, solicitamos su prisión y montamos el más grande operativo militar y policial de la historia reciente del país para detenerlo. Con este operativo —de cuyo tipo el Ecuador nunca había visto algo similar— evitamos que se fugara del país.

El Gobierno sufrió de manera incesante el acoso del banquero corrupto Fernando Aspiazu y de sus socios, amigos, aliados y seguidores. Este acoso se magnificó con los realizados por la vasta red de medios de comunicación de su propiedad, que incluían el canal Sí TV, el diario *El Telégrafo* —el más antiguo del Ecuador— y varias estaciones de radio. Sin embargo, resistimos la presión de poderosos sectores de Guayaquil que pedían que ordenáramos la reapertura del Banco del Progreso. La autodenominada “marcha del guayaquileñismo”, convocada por el banquero en marzo y apoyada por políticos y empresarios de la ciudad, fue, como conté atrás, una presión política a la que no cedimos.

Todos estos eventos fueron públicos, pues ocuparon las primeras páginas de los periódicos y fueron transmitidos por los noticieros de televisión del país. Para cualquier observador imparcial el Gobierno había actuado al amparo de la ley, con autoridad, valentía y entereza. Por su parte, las acusaciones de que mi Gobierno estaba tratando de proteger a Fernando Aspiazu y al Banco del Progreso eran infundadas, por no decir carentes de toda lógica, pues si mi Gobierno lo hubiera ayudado y protegido, él nos habría agradecido y elogiado en vez de atacarnos de la manera tan directa como lo hizo durante

varios meses. Sin embargo, el resentimiento y el dolor popular causados por los sufrimientos económicos de los últimos meses eran terreno fértil y abonado para que las teorías de la conspiración se enraizaran con facilidad.

En el Gobierno recibimos el golpe de esta bomba política. En mi vida pública jamás había recibido una acusación que insinuara sospechas de corrupción. Nunca habíamos tenido que defendernos de este tipo de acusaciones, y la falta de experiencia y de preparación en estas situaciones nos impidieron armar una defensa más firme y oportuna. Como era de esperarse, una acusación dirigida contra el presidente de la República del Ecuador recibió toda la atención mediática nacional, y se convirtió en un hecho político que se mantendría en la palestra por varias semanas, lo que afectaría aún más la ya baja popularidad con la que contaba.

---

1 En este libro se incluye un artículo de Mario Prado donde cuenta su importante papel en el estudio y la implementación final de la dolarización. Mario Prado es doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Fue subsecretario jurídico y subsecretario general del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (1998-1999).

2 El artículo de José Gutiérrez incluido en este libro explica con detalle la red de protección social creada durante mi gobierno.

3 El término *groupthink* (pensamiento de grupo en español) es una expresión acuñada por el psicólogo estadounidense Irving Janis para describir las conductas que adoptan los individuos para demostrar que son “jugadores de equipo”, lo que los lleva a coincidir con la opinión mayoritaria del grupo y a presionar a los miembros con opiniones diferentes a que ajusten sus criterios a los de la mayoría.

4 Por obvias razones, este es uno de los casos de estudio más conocidos y analizados en la Escuela de Gobierno Kennedy en el tema de pensamiento grupal, junto con el de la forma magistral en que sólo 18 meses más tarde el presidente Kennedy lideró la toma de decisiones en la crisis de los misiles en Cuba, y en la que evitó un holocausto nuclear.

5 Para la época de los hechos, era común que los ecuatorianos se refirieran a la deuda externa como deuda ‘eterna’.

6 Alfredo Arízaga explica la composición de la deuda externa ecuatoriana y la estrategia de negociación en su artículo, incluido en este libro.

7 El mismo concepto lo expresa el economista Ricardo Hausmann en su artículo, incluido en este libro.

8 En orden cronológico, los siguientes son los periodos presidenciales de cada uno: Carlos Julio Arosemena Monroy (1961-1963), Osvaldo Hurtado (1981-1984), León Febres Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992), Sixto Durán Ballén (1992-1996), Abdalá Bucaram (1996-1997) y Fabián Alarcón (1997-1998) (N. del E.).

9 El análisis de los recaudos indicó que el impuesto al valor agregado (IVA) continuaba siendo el tributo más productivo.

CAPÍTULO XV

La segunda etapa de la dolarización (análisis de costos y beneficios)

JEFFREY FRANKEL: ONCE OPCIONES PARA POLÍTICA CAMBIARIA

Más allá de que para el mes de octubre de 1999 había razones en el Gobierno para mantener viva la esperanza de que se estabilizara la recuperación del precio del petróleo, de que avanzaba la reconstrucción de la Costa —prioridad para la que, a pesar de las penurias económicas, habíamos dotado de fondos suficientes y oportunos—, de que continuaban las ampliaciones del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y de la Refinería de Esmeraldas, y de que progresaban los planes para la construcción del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), Ecuador no podía seguir con los niveles de déficit fiscal, inflación, devaluación del sucre, tasas de interés, caída del PIB, falta de acceso a mercados de crédito internacionales, pobreza y desempleo que registraba en ese momento. Crecía la necesidad de crear un nuevo paradigma.

Toda economía necesita un ancla creíble. En un país cualquiera, la *política monetaria* —que vigila la inflación e influye en el comportamiento de la economía por medio del control de la masa monetaria y las tasas de interés— y la *política fiscal* —que controla el nivel de ingresos y gastos del Estado y su financiamiento para estimular el crecimiento de la economía nacional— cumplen esa función de anclas creíbles. Sin embargo, ambas habían fracasado en el Ecuador: no anclaban nada y los agentes económicos no creían en ellas. Sin los recursos del Fondo Monetario Internacional, sin acceso a los mercados de capitales y sin financiamiento interno, el país no tenía ningún arma para defenderse de la depreciación acelerada del sucre y de la inflación galopante que podrían gatillar nuevamente la hiperinflación.

Ante este panorama, nos quedaba la opción de anclar la economía a través de la *política cambiaria*, que busca estabilizar el valor de la moneda nacional en relación con las divisas extranjeras. Para el contexto que vivíamos, esta política tenía que ser completamente diferente a la actual porque la flotación libre de la tasa de cambio —la fijación del valor de la moneda por el libre juego de la oferta y la demanda sin la intervención directa de la autoridad monetaria— había demostrado que no solucionaba los brotes de hiperinflación que la macrodevaluación del sucre había originado hasta entonces en la economía. La dolarización —es decir, el reemplazo del sucre ecuatoriano por el dólar estadounidense como medida de valor, unidad de cuenta y medio de intercambio en el país— podía ser el nuevo paradigma que eliminara, por principio, la devaluación y sus consecuencias.

En septiembre conocí el texto de una conferencia que Jeffrey Frankel, miembro del Consejo de Asesores Económicos del presidente Bill Clinton, dictó en el Fondo Monetario Internacional en Washington el 24 de junio de 1999, titulada *Dolarización en América Latina: ¿solución o camisa de fuerza?* En ella, el economista analizaba los diferentes mecanismos utilizados por los países para fijar sus tipos de cambio. Frankel presentaba un abanico de opciones que iba desde la flexibilidad más absoluta en un extremo (flotación) a la inflexibilidad total en el otro extremo (renuncia monetaria y adopción de otra moneda como el dólar estadounidense, por ejemplo). En el medio, Frankel incluía nueve opciones intermedias, lo que daba un total de once posibilidades en el manejo de la política cambiaria de un país. Las posibilidades estaban reunidas en dos grupos: *paridad fija* y *paridad variable*[1].

En el grupo de paridad fija estaban la *renuncia monetaria*, que implicaba el abandono de la moneda local y la adopción de una nueva; la *unión monetaria* con otra moneda, que para Frankel era la opción que ofrecía la credibilidad más firme en política monetaria, era resistente a la inflación y podía ser reversible; la *unión monetaria con una canasta de monedas y no con una sola moneda*, que ofrecía la garantía de mayor estabilidad porque eliminaba la dependencia de la política monetaria de un solo país; la *paridad fija con otra moneda*, que era usada en los países del oeste de África con relación al franco francés; y la *paridad fija pero ajustable periódicamente*, que se administraba por medio de saltos devaluatorios llamados macrodevaluaciones.

En el grupo de paridad variable estaban la *paridad ajustable con minidevaluaciones*, anunciadas previamente por el Gobierno e indexadas a ciertos precios, opción conocida como “la tablita”; la *paridad ajustable a una canasta de monedas,* donde cada país podía escoger con cuáles monedas conformar su canasta particular; las *bandas cambiarias administradas*, donde se establecía una zona objetivo con valores de piso y techo predeterminado, y las autoridades monetarias intervenían para mantener el dólar dentro de la banda, como ocurría en Europa en ese momento antes de la llegada del euro; las *bandas cambiarias libres*, que permitían el libre juego del mercado sin intervención estatal; la *flotación manejada*, en la que intervenía el Estado, pero sin defender ninguna paridad particular (esta era la opción más popular en el FMI); y la *flotación libre*, donde la provisión de dólares se equilibraba a

sí misma por el mecanismo de la oferta y demanda y sin intervención estatal, tal como ocurría en los Estados Unidos.

En su conferencia, Frankel señalaba como ventajas de la paridad fija —donde se encontraba la opción de la dolarización— que reducía los costos de transacción[2] y el riesgo cambiario, que reforzaba la inversión extranjera y el comercio, y que creaba un ancla nominal creíble para la política monetaria del país. Como desventajas señalaba la falta de independencia monetaria del país que la adoptara, la pérdida del señoreaje[3] y el posible choque contra una barrera cultural, pues se renunciaba a la moneda nacional y se adoptaba una extranjera.

Las tres patas de la dolarización

En una reunión del Equipo en el mes de octubre resumí la esencia del artículo de Frankel y dije que, con base en este, había tres conclusiones evidentes para el caso ecuatoriano.

La primera era que el Ecuador había utilizado todas las opciones del menú presentado por Frankel, con excepción de la convertibilidad y la dolarización. Diversas autoridades del país habían probado hasta entonces diferentes políticas cambiarias, que funcionaron por un tiempo y cayeron luego en desprestigio porque se volvieron inefectivas o inconvenientes, y fueron entonces reemplazadas cuando su utilidad cesó. La paridad fija había sido la política cambiaria más utilizada en la segunda mitad del siglo XX, que se ajustaba mediante devaluaciones que podían ser grandes saltos (macrodevaluaciones) o minidevaluaciones preanunciadas (la 'tablita') o imprevistas. En 1993, el Banco Central del Ecuador estableció un sistema de bandas cambiarias que ajustaba de acuerdo con las circunstancias del momento, volviéndolas más estrechas o anchas (la distancia que separaba la tasa máxima, o tasa techo, de la tasa mínima, o tasa piso, de la banda), más duras o blandas (según la flexibilidad o inflexibilidad en su aplicación) o más 'limpias' o 'sucias' (sin intervención del Banco Central por medio de la compra o venta de dólares, o con su intervención por medio de la inyección o retiro de dólares para mantener la banda dentro del rango anunciado). En febrero de 1999, el Banco Central se decidió por la flotación libre y dejó que el dólar, como un pedazo de balsa en el océano, flotara de acuerdo con las olas de la oferta y la demanda sin interferir en su comportamiento, aunque de todos modos influía indirectamente a través de una política activa de ajuste de las tasas de interés.

La segunda conclusión era que un anclaje cambiario funcionaría si se adoptaba una paridad fija creíble entre el sucre y el dólar. Dicha credibilidad dependería de que la decisión adoptada fuera casi imposible de revertir, y mucho más ahora que el país parecía que vivía en un "manicomio", de acuerdo con la expresión usada por monseñor Mario Ruiz.

Finalmente, la tercera conclusión era que una de las medidas más confiables de irreversibilidad —y lo que daría, por tanto, seguridad a los mercados— consistía en que un país eliminara su moneda propia y adoptara la de otro país. Por las características económicas y culturales del Ecuador, los Estados Unidos habían sido —y eran en ese momento— su socio comercial más importante en volumen. Además, la gran mayoría de las transacciones del país con el exterior se hacían en dólares, y en dólares llegaban las remesas enviadas por los ecuatorianos inmigrantes en el exterior. Si había alguna moneda fuerte que circulaba en el país y que podía ofrecer seguridad a los mercados al adoptarse como moneda oficial, esta debía ser el dólar de los Estados Unidos.

Obviamente, la dolarización implicaba la renuncia del país a su capacidad de imprimir moneda nacional. Con esta restricción se eliminaría la principal causa de la creciente inflación en el país, que había sido el histórico financiamiento de los déficits presupuestarios mediante la emisión de sucres sin respaldo. De esta forma, con la dolarización el Ecuador renunciaba a tener una política monetaria propia.

Expuse entonces al Equipo la analogía de la dolarización como una mesa que solo estaría estable si se apoyaba en tres patas: la *pata técnica*, formada por las condiciones económicas para dolarizar; la *pata social*, formada por la aceptación de la gente a vivir en dolarización, y que yo llamaba el test del Cu-Co; y la *pata política*, formada por los acuerdos necesarios para introducir la dolarización y mantenerla en el tiempo. En mi analogía la mesa se sostendría en pie solo si sumaba las tres patas nacionales, que eran indispensables, pues si una faltaba, la mesa se caería. A ellas podía reforzarlas una *pata internacional*, formada por el apoyo de la comunidad internacional y, en especial, de las organizaciones multilaterales.

Aunque teníamos una pata técnica muy sólida, aún quedaban preguntas por responder. La incertidumbre era mayúscula, pues ningún país del mundo había sacrificado hasta el momento su moneda nacional para adoptar el dólar estadounidense. Por lo tanto, no había a quién preguntar ni existía un modelo. Panamá constituía el caso más parecido al Ecuador, pero no era igual porque el país había nacido como nación independiente con dos monedas (el balboa y el dólar estadounidense); no había sacrificado su moneda propia para adoptar la de otro país. Alfredo Arízaga señaló que por aquellos días Edwin Truman, secretario asistente para Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, había declarado que las naciones que dolarizaran debían hacerlo a su propio riesgo, dando a entender que los Estados Unidos no acudirían en auxilio de otro Estado por el simple hecho de que hubiese adoptado el dólar como moneda. "No seremos tratados de manera diferente a la actual. Nadie nos librará de la responsabilidad de hacer nuestros deberes", concluyó Arízaga con gravedad.

Por su parte, el apoyo de la pata social se presentaba claro y contundente: los ciudadanos demostraban su preferencia por el dólar frente al sucre y recurrían a él cada vez que podían porque les daba seguridad. La preferencia de los ecuatorianos por el dólar nos la ratificó mi secretario privado, Pepe Gutiérrez, quien en la reunión recordó un pedido reciente de los conductores de transporte público al Gobierno: pedían la “sucretización” de sus deudas —es decir, que todas sus deudas en dólares se transformaran en deudas en sucres para obtener el beneficio de pagarlas en una moneda que se devaluaba diariamente, y no en dólares, que se apreciaba todos los días— y el derecho a obtener dólares a una tasa fija de 8.000 sucres para los pagos de vehículos y repuestos.

Recordamos entonces una de las tantas políticas cambiarias del pasado, cuando el Banco Central del Ecuador instituyó un sistema múltiple de cambios con precios del dólar diferentes, de acuerdo con diversos criterios como la prioridad de los bienes importados. Este sistema, que buscaba controlar el precio del dólar y limitar las importaciones no esenciales que presionaban al alza el tipo de cambio, introdujo varios incentivos para la corrupción, como fue el caso de la práctica de la “sobrefacturación de importaciones”: algunos comerciantes presentaban facturas adulteradas con valores inflados para obtener más dólares ‘baratos’ de los que necesitaban para pagar la importación, y luego vendían los que habían obtenido en exceso a una cotización más alta en el mercado libre. Los más sinvergüenzas llegaron a presentar facturas imaginarias sobre importaciones inexistentes para obtener los dólares a precios baratos. Paralelamente se daba también la práctica de “subfacturación de exportaciones”: algunos exportadores declaraban haber exportado menos de lo real para entregarle al Banco Central solo una parte de los dólares que recibían para luego también vender el resto a una cotización mucho más alta en el mercado libre. Aunque señalé que era absurdo acceder al pedido de la sucretización de las deudas de los transportadores, destaqué que la desesperación del sector de los conductores de transporte público por conseguir un dólar de paridad fija era una señal nueva, grande y positiva de que se fortalecía la pata social de la mesa de la dolarización. Este grupo, que estaba en contra del Gobierno, podría convertirse en nuestro aliado en el caso específico de la defensa de la dolarización.

—Si parece que “vivimos en un manicomio”, hay que ponerles una camisa de fuerza a los locos de ese manicomio para que no hagan daño a los demás y no se hagan daño ellos mismos —dije a los miembros del Equipo.

—¿Y quiénes dirían ustedes que son los más locos del manicomio? —preguntó con ironía Juan Pablo Aguilar.

—Sin duda, las élites, las dirigencias políticas, económicas y sociales —respondió Pepe—. Los que se han turnado en la dirección de este país sin lograr ponerse de acuerdo ni en políticas públicas básicas, ni en planes de desarrollo sustentables ni en construir una sociedad más justa e igualitaria —y en este punto se dirigió a mí—. Los que tú describes, Jamil, como los populismos de corbata, de poncho y de guayabera.

Pero sin duda la debilidad más grave era que no teníamos la pata política. Sería imposible llevar a cabo la dolarización sin una mayoría en el Congreso que la respaldara de manera seria y comprometida. De acuerdo con nuestros cálculos de la aritmética de los votos legislativos, ese respaldo nos lo podía dar solamente un acuerdo con el Partido Social Cristiano, o con la Izquierda Democrática y Pachakutik, o con el Partido Roldosista Ecuatoriano y algunos partidos menores. Esta última opción, que nos obligaba a formar una mayoría juntando de a poquito los votos de partidos pequeños, sería una operación más difícil y arrojaría un resultado débil y endeble. La dolarización necesitaba un apoyo mayoritario abrumador que no se tenía en el momento. La dolarización era como la paz con el Perú: lo ideal era alcanzar la unanimidad o, por lo menos, una mayoría grande y firme en el Congreso que ofreciera credibilidad, confianza y demostrara que se había superado el bloqueo político. Las conversaciones que habíamos tenido con los partidos, grupos políticos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales del país sobre la dolarización nos habían demostrado que todos aquellos ubicados del centro a la izquierda se oponían de manera frontal y absoluta a la medida; de hecho, se oponían con un celo casi religioso. Por ejemplo, desde un punto de vista ideológico los socialcristianos parecían ser partidarios de la dolarización porque apoyaban, en general, los mecanismos de mercado, aunque no tenían una posición monolítica y había voces discrepantes en su interior; sin embargo, desde el punto de vista político y electoral estaban en oposición absoluta al Gobierno, evitaban aparecer cercanos a cualquier iniciativa de este y se vanagloriaban de ello.

Era claro, entonces, que no importaba cuán correctos fueran nuestros análisis técnicos de la dolarización —la pata técnica— ni cuán amplia fuera la conformidad de los ecuatorianos con la medida —la pata social—, no podríamos avanzar en la implementación de la medida sin un acuerdo político amplio en el país —la pata política—. Para ello debíamos hacer todos los esfuerzos posibles de persuasión para construirlo.

Estaba convencido de que si dolarizábamos la economía del país, el gran debate presente y futuro giraría solo sobre la pata técnica, sobre la macroeconomía y la microeconomía de la dolarización. Seguramente habría debates sobre si la medida había sido necesaria, si existían las condiciones para adoptarla y si habíamos adoptado la tasa de conversión correcta, entre muchas otras preguntas. Esto equivalía a que debíamos concentrarnos en discutir sus efectos sobre la estabilidad económica del Ecuador y su relación con la economía internacional. Si lográbamos convencer a la gente de los beneficios de la medida en estos dos aspectos, esta se olvidaría enseguida de las tremendas dificultades que presentaba la economía política de la dolarización, es decir, toda la ‘carpintería’ que debíamos hacer para construir las patas social y política de la mesa, respetando todas las reglas del juego

constitucional que constreñían al Gobierno en medio de las convulsiones democráticas que sufríamos. Este aspecto era la barrera más difícil de superar.

—De todos modos, manos a la obra —dije al Equipo, después de analizar los retos por delante. Con estas palabras, finalicé la reunión.

En el camino desde mi despacho hacia la residencia en el Palacio de Carondelet hice un breve recuento de las circunstancias que me habían llevado a la situación presente. Recordé las circunstancias del país el día en que había prestado juramento como presidente de la República, el 10 de agosto de 1998. Por aquel entonces la situación fiscal del Gobierno era muy preocupante. Los servidores públicos en la educación y la salud estaban en huelga porque llevaban varios meses sin cobrar sus sueldos atrasados, pero en el Gobierno las finanzas simplemente no daban: por cada 1.000 sucres de gasto mensual, solamente había 30 sucres en caja. Definí entonces como primer objetivo estratégico evitar la guerra con el Perú, y solo 77 días después firmamos la Paz, el 26 de octubre. Paralelamente habíamos obtenido el dinero para iniciar la reconstrucción de la Costa y empezamos a trabajar con el Fondo Monetario Internacional para suscribir un programa que nos permitiera obtener la transfusión de dólares que necesitábamos para reducir el déficit fiscal; lamentablemente, por un sinnúmero de causas, esos recursos aún no habían llegado al país. En septiembre quité los subsidios a la gasolina y al gas doméstico, al tiempo que creé una red de protección a los grupos sociales más vulnerables del país que empezó con la entrega del Bono Solidario el 4 de noviembre.

Llegó el siguiente año y en enero recorté los gastos militares, que representaban 3,7 puntos del PIB. Ante el desangre de dólares que puso al país al borde de un coma económico, ordené en marzo la congelación de los depósitos para matar la hiperinflación y evitar la fuga de capitales fuera del Ecuador. El mismo día ordenamos las auditorías bancarias internacionales a las instituciones financieras del país, las cuales identificaron entre mayo y julio los bancos que estaban actuando como manzanas podridas. Dispusimos el cierre de dichos bancos y enjuiciamos penalmente a los banqueros que habían cometido actos de corrupción, de los cuales el más emblemático y poderoso, Fernando Aspiazu, ya estaba en la cárcel. Iniciamos así el saneamiento del sistema bancario nacional[4].

El Banco Central del Ecuador había tenido que emitir moneda para cumplir la ley que lo obligaba a honrar la garantía de depósitos de los clientes de los bancos que estaban en problemas para que no perdieran su dinero. Esta emisión monetaria había disparado la inflación y el precio del dólar, y para contrarrestarla, el Estado había emitido papeles de deuda con intereses muy altos para atraer a los inversores. Ese mecanismo solo podría terminar cuando concluyera el descongelamiento de los fondos, que avanzaba tan rápido como lo permitía la maltrecha economía nacional. No obstante, no habíamos tenido los USD 98 millones para pagar la deuda externa en septiembre de 1999 y entramos en moratoria de pagos.

En resumen, con los escasísimos recursos propios del país habíamos ejecutado las políticas fiscal, monetaria y cambiaria desde el inicio de mi gestión porque a la fecha, octubre de 1999, no habían llegado aún los fondos del FMI, del Banco Mundial y del BID[5]. Nuestras políticas no habían logrado estabilizar la economía y habían perdido credibilidad a nivel interno y externo. Necesitábamos anclar la economía del país. Como creíamos que el camino del FMI había entrado en un callejón sin salida, teníamos que analizar con profundidad la opción alternativa de la dolarización. "Ya está ejecutándose el saneamiento bancario; ahora necesitamos un saneamiento cambiario", pensé.

Sachs y Larraín: países candidatos para dolarizar

El artículo titulado *¿Por qué la dolarización es más una camisa de fuerza que una salvación?*, de Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, publicado en la edición de la revista *Foreign Policy* del otoño de 1999, alimentó nuestro análisis en el Equipo. El artículo, que me enviaron por fax desde la Escuela de Gobierno Kennedy, recogía las conclusiones académicas de los autores derivadas de la observación de experiencias de políticas cambiarias en varios países del mundo.

En el artículo ambos autores concluían que la dolarización era una solución extrema para casos extremos. En su concepto, sus ventajas eran que apaciguaba el miedo de la población, imponía disciplina fiscal y bajaba los costos de las transacciones. Entre sus desventajas mencionaban que el país que la adoptaba perdía la posibilidad de usar la tasa de cambio como un amortiguador de los choques externos que podía recibir la economía de un país —como la caída de exportaciones, el cierre de flujo de capitales o el incremento de las tasas de interés internacionales—, que ataba su suerte a la política monetaria de los Estados Unidos y que era irreversible.

Al comparar las tasas flexibles y las tasas fijas, los autores argumentaban que una tasa flexible era mejor para una economía manejada de manera profesional y responsable que estuviera expuesta a choques externos fuertes. Por el contrario, consideraban que una tasa fija era preferible cuando los choques externos que recibía la economía eran leves e infrecuentes, cuando había mucha irresponsabilidad política en el manejo de los gobiernos y de los bancos centrales, y cuando no existía en el país una tradición de control institucional. Al leer esta comparación, concluí que el Ecuador tenía ambas características: por un lado, su economía estaba expuesta a choques externos fuertes, lo que favorecía la tasa flexible; por el otro, la irresponsabilidad de su clase política —expresada sobre todo en el Congreso— y la escasa tradición de respeto institucional favorecían la tasa fija. Sin embargo, según los autores, la experiencia mostraba que la mayoría de los países preferían mantener una tasa flexible, porque aquellos que habían intentado aplicar una tasa fija no habían podido resistir las presiones

sociales cuando entraron en depresión económica. Llegada esa situación, los países encontraron que la defensa de la tasa fija era más costosa para el país, que los intereses de los Estados Unidos —si el país dolarizaba la economía— podían ser diferentes a los del Tercer Mundo y que los bancos centrales tal vez no eran tan irresponsables como se pensaba.

Entonces, en un resumen final, lo que Sachs y Larraín planteaban era que convenía dolarizar si la economía de un país era muy pequeña, muy abierta[6], muy integrada a la economía de los Estados Unidos, con altibajos parecidos a la estadounidense, dolarizada espontáneamente, con alta flexibilidad laboral y con un banco central no confiable que actuaba por presión de los políticos populistas para cubrir con emisión el déficit público. En síntesis, frente a la opción de la dolarización, los autores recomendaban a los países más bien mantener una tasa de cambio flexible —salvo en casos extremos— y que se defendieran de los choques económicos mediante una planificación gubernamental que minimizara los desastres naturales, los colapsos de precios y los cambios en los mercados de capital internacional.

¡Eureka!: Ecuador cumple las condiciones para dolarizar

Elaboré la siguiente lista de chequeo (tabla 1) con los criterios de Sachs y Larraín que llevé a la siguiente reunión del Equipo para analizarla juntos[7].

—Ecuador es un candidato para dolarizar: cumple con la mayoría de los requisitos señalados por Sachs y Larraín —dije mostrando la lista de chequeo.

En efecto, la economía del Ecuador era muy pequeña, muy abierta, muy integrada a la economía de los Estados Unidos, espontáneamente dolarizada y contaba con un Banco Central que actuaba en medio de una política nacional populista que durante décadas había sido presionado por el Congreso para que cubriera con emisión de sucres el déficit público generado por la inclusión de gastos sin financiamiento en el presupuesto nacional y, más recientemente, por el pago a los depositantes de bancos en problemas.

Le pedí a Alfredo Arízaga que compartiera esta conversación con Mario Prado, uno de los miembros del Directorio del Banco Central del Ecuador, quien no estaba presente en la reunión. Yo estaba convencido de que nuestra discusión confirmaría sus análisis sobre la dolarización y reforzaría su tesis de que las características estructurales del país, su trayectoria de las últimas tres décadas, sus condiciones actuales y su inviabilidad política e institucional lo convertían en un candidato casi ideal para dolarizarse.

TABLA 1. LISTA DE CHEQUEO PARA DOLARIZAR UNA ECONOMÍA (CON BASE EN SACHS Y LARRAÍN)

RECOMENDADA SI EL PAÍS TIENE:	SÍ	NO	MÁS O MENOS
1. Economía espontáneamente dolarizada.	●		
2. Economía pequeña.	●		
3. Economía abierta.	●		
4. Economía muy integrada con los Estados Unidos.	●		
5. Economía con los mismos altibajos que los Estados Unidos.			●
6. Economía afectada por pequeños e infrecuentes choques externos (no desastres naturales, fuertes caídas de los términos de intercambio o fuga de capitales).			●
7. Economía sin crisis financieras.	●		
8. Economía con una macrodevaluación en curso.	●		
9. Economía con déficit fiscales manejables.		●	
10. Economía con mercado laboral flexible.			●
11. Economía con un Banco Central sin credibilidad.	●		
12. Economía con un Banco Central dependiente del poder político.	●		
13. Economía sin instituciones modernas, eficientes y respetadas.	●		
14. Economía sin políticas económicas independientes.	●		
15. Economía con pobre récord de resultados económicos.	●		
16. Economía sin control institucional.	●		
17. Frecuentes gobiernos populistas.	●		
18. Apoyo legislativo para reformas legales.	●		

Fuente: elaboración de Miguel Alfredo Dávila a partir de original del autor.

—Se oye mucho el argumento de que si la dolarización fuera una solución adecuada, ya muchos países la habrían adoptado, cuando, en realidad, ninguno lo ha hecho —dijo Pepe Gutiérrez en la reunión.

—Es un criterio pobre, porque con el estribillo de que "nadie lo ha hecho antes" nada nuevo empezaría nunca. Pensar así no deja espacio para que algo ocurra por primera vez —dijo Juan Pablo Aguilar.

—Es un razonamiento que cierra la puerta a cualquier nuevo paradigma —intervine—. Con el mismo argumento se opusieron a la construcción del Trolebús en Quito, al esquema único que seguimos para conseguir la Paz con el Perú y al Bono Solidario, al que le pronosticaron el total fracaso.

—Tres ejemplos de excelentes soluciones 'a la ecuatoriana' que resolvieron problemas esenciales de la población —finalizó Pepe.

Hacia el final de la reunión comentamos con preocupación la alarma que estaba sonando en ese momento contra la dolarización: la posible sentencia del Tribunal Constitucional que declarara inconstitucional el congelamiento de depósitos y créditos, y obligara a todos los bancos a pagar los depósitos y a cobrar los créditos de inmediato. Una orden de este tipo crearía distorsiones masivas en el mercado, volvería incontrolable la especulación con el dólar y la inflación, afectaría las reservas del Banco Central del Ecuador y generaría pánico entre los ciudadanos. Era una bomba de tiempo que podía estallar en cualquier momento, estuviéramos dolarizados o no. Si eso sucedía, no sería posible introducir la dolarización.

Al final comenté que Miguel Dávila, subgerente del Banco Central en comisión de servicios como

gerente general del Banco Popular, trabajaría de cerca con Jorge Guzmán, superintendente de Bancos y Seguros. Dávila viajaría próximamente a Washington para entrevistarse con todos los que pudieran ofrecer información y ayuda en nuestro proyecto, y nos informaría de sus conclusiones. De acuerdo con nuestro cronograma, todo esto debía realizarse en el mes de noviembre.

A vista de pájaro: siete razones para dolarizar

En una de las reuniones posteriores, el Equipo concluyó que, a primera vista, el Ecuador podría beneficiarse con la adopción del dólar estadounidense como su moneda debido a las siguientes siete razones:

1. *Teníamos un flujo neto de recursos externos negativo.* En 1999, la salida de divisas para el pago de obligaciones y préstamos superaba a los nuevos ingresos por esos mismos conceptos.
2. *Ya estábamos en moratoria de la deuda externa*. Las negociaciones con los acreedores avanzaban, aunque con lentitud. Dejaríamos de pagar una suma importante de un total cuyo pago representaba para 1999 el 52 % del presupuesto del Estado.
3. *Las altísimas tasas de interés no habían frenado al dólar*. El Banco Central del Ecuador, puesto a escoger entre dejar que subiera el dólar y mantener las tasas de interés bajas, o mantener las tasas de interés altas para que no subiera el dólar, optó por lo segundo. Sin embargo, a pesar de que la tasa de intervención en sucres (la de operaciones repo)[8] llegó al 180 %, el sucre siguió colapsando mientras el dólar subía.
4. *Las exorbitantes tasas de interés se habían vuelto algo normal.* Las altísimas tasas de interés impuestas por el Banco Central, que en una economía responsable debían ser una herramienta de muy corto plazo, en el Ecuador se habían convertido en política de largo plazo y no se avizoraba un cambio. Para el sector privado era muy difícil operar pagando semejantes tasas.
5. *La ley de Gresham funcionaba en el mercado ecuatoriano*. Esta ley dice que “la moneda mala desplaza a la moneda buena”. En el caso de Ecuador, los ciudadanos atesoraban dólares como medida de seguridad financiera, causando una escasez de esta moneda, mientras que los sucres continuaban circulando. Este comportamiento sumaba una razón más para que se incrementara la cotización del dólar.
6. *El 70% de la economía estaba dolarizada.* Este cálculo incluía cuentas bancarias y transacciones comerciales de bienes y servicios. En consecuencia, la posibilidad de establecer una política monetaria coherente con el sucre como moneda se reducía cada vez más. En efecto, ¿cómo establecer una política monetaria con una moneda que la mayoría de los agentes económicos prefería no usar?
7. *El círculo vicioso de compra de dólares y envío de dólares al exterior continuaba.* Caía la demanda de sucres en el país y la población seguía comprando dólares. El mecanismo de transferencia iba del sector financiero (retiro de depósitos) al sector cambiario (para comprar dólares), y de ahí al comercio exterior, al ahorro en el exterior (fuga de capitales) o al ahorro en el país en el ‘banco del colchón’, porque las personas preferían guardar los dólares en el colchón de su dormitorio antes que depositarlos en una entidad bancaria.

Visión del Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP)

Para finales de octubre, la idea de que la dolarización era conveniente para el país había ido ganando adeptos en varios sectores del Ecuador. Un documento serio publicado por el Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP)[9] presentaba su visión sobre la medida —que coincidía con varios elementos del diagnóstico de la economía que habíamos realizado en el Gobierno— y concluía que la dolarización era necesaria para el Ecuador porque la trayectoria del Banco Central del Ecuador —a la que consideraban “pobre”— había llevado al país a una situación desesperada. Según el documento, la economía ecuatoriana estaba altamente dolarizada, pues la moneda estadounidense se utilizaba en el país de manera cada vez más frecuente como medida de valor (en ventas de vivienda, por ejemplo), como unidad de cuenta (en contabilidades más claras y de menos cifras) y como medio de intercambio (en precios de productos indexados a las variaciones del dólar). Sin embargo, esta dolarización seguía siendo extraoficial.

El documento argumentaba que el dólar era “la propiedad más extendida en el Ecuador” y que su uso le resultaría familiar a la población, lo que traería precios más estables en la economía. Afirmaba que la dolarización extraoficial que vivía el país no estaba trayendo los beneficios totales que sí traería la oficialización de la medida, lo que favorecería el alcance de las metas económicas del Gobierno y la obtención de un programa con el Fondo Monetario Internacional. La dolarización, en su concepto, era preferible a la convertibilidad porque esta no generaría credibilidad en los ecuatorianos, ya que era reversible y presentaba vacíos legales que requerían reservas más altas en el Banco Central.

El IEPP también criticaba la política cambiaria del Banco Central. Afirmaba que la flotación de la tasa de cambio había fracasado, que no resistiría las grandes fluctuaciones del mercado y que no existía una coalición política capaz de tomar medidas para bajar la inflación. Decía, además, que las tasas ancladas también habían fracasado, porque en una economía en la que los precios se movían

constantemente las tasas no podían ser fijas, y por lo tanto no resultaban creíbles en el largo plazo. En relación con la alternativa de implementar un sistema de control de cambios, dijo que esta medida no atacaba la raíz del problema, que facilitaba la corrupción a través de las facturaciones falsas y que contribuía a la inflación. Además, consideraba que la teoría del banco central independiente había sido inefectiva, pues la autoridad monetaria del país se había vuelto dependiente política y legalmente del Congreso Nacional, por lo que no había logrado mostrar credibilidad institucional ni controlar la inflación.

Finalmente, el documento sostenía que la dolarización no tenía precondiciones, que la reserva monetaria era suficiente (USD 900 millones líquidos), que se podrían obtener reservas adicionales del Fondo Monetario Internacional y que crearía condiciones para la reactivación económica. En su concepto, el dólar aumentaría el ahorro, favorecería el comercio y bajaría las tasas de interés. Mientras el sucre debilitado socavaba en el momento cualquier reforma del Gobierno por la pérdida creciente de su valor adquisitivo, con el dólar la gente tomaría decisiones más racionales y los gobiernos nacional y municipales serían más transparentes.

En el Gobierno vimos con satisfacción que había coincidencias entre el análisis del IEEP y el nuestro, lo que nos podría permitir coordinar apoyos institucionales que influyeran en la toma de decisión de los diputados del Congreso. Solamente teníamos tres discrepancias de fondo. Primero, considerábamos que la dolarización no favorecería, sino que más bien crearía una situación difícil de superar en los acuerdos con el FMI, ya que ellos estaban en contra de la medida, y por lo tanto, no garantizaba la llegada de nuevos recursos al país como el documento asumía. Segundo, creíamos que la dolarización sí tenía requisitos o condiciones. Había unas de tipo *económico* (reservas suficientes en dólares en el Banco Central del Ecuador y que no existiera una crisis financiera, que podía resurgir por una declaratoria de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional); unas de tipo *jurídico* (el blindaje legal frente a demandas por inconstitucionalidad de parte de los enemigos de la medida); unas de tipo *institucional* (garantizar que el Banco Central votara por la adopción del dólar y estableciera la tasa de cambio adecuada, y que el Congreso aprobara las reformas jurídicas necesarias); y unas de tipo *social* (la creación de una masa crítica de apoyos para generar una reacción en cadena y hacerla imparable). La dolarización tendría que ser defendida en múltiples escenarios legales y de la opinión pública hasta que lograra convertirse en un movimiento nacional y no solo regional, es decir, hasta que pasara el test del Cu-Co. Y tercero, considerábamos que algunas de las políticas públicas defendidas por varios representantes de las cámaras de Guayaquil cercanos al Instituto —las críticas a las auditorías bancarias, la defensa del Banco del Progreso y de su gerente, la creación de un Estado federal y la financiación del déficit presupuestario con más deuda— no conducían a la dolarización, como argumentaba el Instituto, sino que la volvían más difícil de implementar.

Al leer este documento, era importante recordar que la viabilidad de la dolarización dependía no solamente de las bondades técnicas y económicas de la medida, sino también de que pudiésemos construir una coalición que superara la oposición masiva que existía en el país frente a ella. Militaban en su contra la mayoría de los formadores de opinión que defendían la permanencia del sucre, la mayoría de los académicos e instituciones internacionales lideradas por el FMI, los expertos en derecho constitucional que defendían que la Constitución ordenaba que el sucre era la moneda nacional[10], la mayoría de los miembros del Directorio del Banco Central del Ecuador y la mayoría de los diputados del Congreso Nacional. Todos juntos formaban una formidable montaña de barreras de opinión pública, institucionales, legales e internacionales. Sin duda perjudicó mucho a la causa dolarizadora la defensa a ultranza que notables promotores costeños de la dolarización realizaron del Banco del Progreso y de su corrupto gerente general, Fernando Aspiazu. La opinión pública recordaba con claridad a la presidenta de la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas, Joyce de Ginatta, marchando junto a Aspiazu por las calles de Guayaquil el lunes 22 de marzo, día en que cerró el Banco del Progreso. Ella también perjudicó la formación de una causa nacional prodolarizadora cuando el 14 de octubre la prensa publicó su declaración de “alerta roja económica” para el Ecuador y amenazó con que “de ser necesario”, incendiarían Quito para ser escuchados.

La reacción de su contraparte quiteña no se hizo esperar. Raúl Mendizábal, presidente de la Cámara de Pequeños Industriales de Pichincha, dijo que las declaraciones de la señora De Ginatta eran simplemente “irracionales”. Por for-tuna, los presidentes de la Cámara de Industrias y de Comercio del Guayas, Francisco Alarcón y Joaquín Zevallos, salieron de inmediato a rechazar tanto la idea de la emergencia roja como la idea de “incendiar Quito”. De todas formas, la flamígera posición de Joyce de Ginatta en contra de Quito y en defensa de Aspiazu y del Banco del Progreso levantó más obstáculos emocionales entre la población cuando posteriormente expresó su apoyo a la dolarización, un tema que, de por sí, generaba intensas reacciones adversas entre los ecuatorianos. Sus expresiones imprudentes, insultantes e innecesarias exacerbaron los sentimientos regionalistas, siempre dispuestos a salir a la superficie con la fuerza eruptiva de un volcán.

---

1 La paridad o tasa de cambio es la relación que expresa cuántas unidades de una divisa se necesitan para obtener una unidad de la otra.

2 Los costos de transacción son las cantidades que se pagan para realizar una transacción en el mercado. Por ejemplo, el costo de llevar la contabilidad en dos monedas, los costos involucrados en los canjes de sucres a dólares y las conversiones por inflación.

3 El señoreaje es la diferencia entre el costo de imprimir el papel moneda y el valor nominal asignado al mismo. Esta diferencia le pertenece al Estado emisor.

4 Hasta ahora, el sistema bancario ecuatoriano goza de buena salud.

5 Salvo los recursos que se desembolsan para atender situaciones de emergencia o crisis humanitarias, los programas con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo requieren un acuerdo previo con el FMI.

6 En 1997, el comercio exterior representó el 45,01% del PIB (USD 19.710 millones).

7 El artículo de Sachs y Larraín refleja los criterios académicos de los autores y no constituye una asesoría dirigida a ningún gobierno en particular.

8 Se conocían como 'repos' las operaciones de compra de títulos del Gobierno o del Banco Central del Ecuador con pacto de retroventa en un plazo establecido.

9 El IEEP se define a sí mismo, según su sitio web, como una "organización sin fines de lucro, con sede en Guayaquil, cuya razón social es el análisis de las políticas públicas y la divulgación del libertarismo en el Ecuador. Esta institución privada fue fundada en 1991 por Dora de Ampuero". La señora De Ampuero es economista por la Universidad de Guayaquil y tiene una maestría en Sociología por la Universidad de Cornell, una maestría en Economía de la Universidad George Mason y es Ph. D. de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE) de Argentina.

10 Para este momento estaba vigente la Constitución de Ecuador de 1998, que empezó a regir el 10 de agosto de 1998, fecha de mi posesión. Posteriormente fue reemplazada por la Constitución de Ecuador de 2008 durante el Gobierno de Rafael Correa.

CAPÍTULO XVI

Sofocando varios incendios simultáneos

Sube el IVA del 10% al 12%: aprobado al fin el presupuesto de 2000

En noviembre no solo parecía que vivíamos en un “manicomio”, como había dicho monseñor Mario Ruiz, sino que los locos andaban sueltos y armados.

En un ambiente tenso y de convulsión social, el Congreso aprobó la proforma presupuestaria del 2000. El ministro de Gobierno obtuvo, por primera vez, el apoyo del PRE, y con esos votos el Congreso aprobó la reforma tributaria en los últimos días de noviembre: incrementó el IVA del 10% al 12%[1], restituyó el impuesto a la renta e incrementó su tabla progresiva, puso un límite a los autopréstamos entre compañías relacionadas que eran usados como escudos fiscales, y redujo del 1% al 0,8% el impuesto a la circulación de capitales (ICC) —conocido originalmente como el impuesto del 1%—, pero dándole el carácter de crédito tributario del impuesto a la renta (de esta forma, no se trataba de dos fuentes de ingresos, sino que lo que se pagaba por el ICC se deducía del impuesto a la renta).

El ministro Arízaga describió el resultado de la aprobación del presupuesto como sigue: “Es importante destacar que, por primera vez en los últimos diez años, el país logró un acuerdo para incrementar la tarifa del IVA, y para ello no mediaron presiones ni el hombre del maletín”[2]. También informó que para sostener el mismo gasto social, el Gobierno mantendría la sobretasa arancelaria, una de las pocas decisiones de ingresos presupuestarios que podía adoptar el Ejecutivo sin autorización del Congreso, y que se había venido usando desde comienzos de 1999. Con esta decisión, que fue rechazada por asociaciones de importadores y exportadores, se buscaba financiar un hueco de USD 600 millones.

El Partido Social Cristiano —que, como siempre, se opuso a la aprobación presupuestaria porque incrementaba los tributos— reaccionó con furia contra el apoyo del Partido Roldosista Ecuatoriano y lanzó la infundada acusación de que el Gobierno había negociado con el PRE la amnistía política para el retorno de su fundador, el expresidente Abdalá Bucaram al Ecuador a cambio de los votos para el presupuesto. El ministro Álvarez negó enfáticamente que eso fuera verdad. Ante la acusación, muchos en el país se preguntaban qué querían los socialcristianos: se negaban a participar en una mayoría legislativa, se encargaban de que el Gobierno tuviera cada vez más obstáculos, se oponían a todo, y ahora, condenaban que se hubiera producido una mayoría en el Congreso para conseguir algo tan fundamental como la aprobación del presupuesto nacional.

Se disparan las alarmas: sentencia del Tribunal Constitucional

El 9 de noviembre, por tres votos contra dos, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el Decreto 685 de 1999, el cual había congelado los depósitos y créditos bancarios. Aunque no señalaba plazos obligatorios al Gobierno para descongelar los que aún estaban congelados, esta decisión fue muy criticada porque, más allá de su dudosa fundamentación jurídica, podría producir efectos peligrosos en la ya tan complicada economía que vivía el Ecuador.

La hiperdepreciación del sucre en la primera semana de marzo de 1999 fue la puerta de entrada a la hiperinflación que nos obligó a congelar los depósitos y créditos bancarios; los agentes económicos ya no deseaban mantener sucres en su poder, pues consideraban que el dólar iba a seguir subiendo, y corrían entonces a canjear sus sucres por dólares. Esta actitud disparaba la demanda de dólares y convertía el incremento de la divisa en una profecía autocumplida. Desde la decisión del congelamiento en marzo habíamos venido haciendo grandes esfuerzos para estabilizar la economía ecuatoriana. Por esto, durante varios meses manejamos con prudencia el descongelamiento de los depósitos y monitoreamos su impacto en el precio del dólar, en la emisión monetaria y en el déficit fiscal. El Banco Central del Ecuador proyectaba dar una vuelta en *U* con la reprogramación de su política monetaria: la emisión había crecido al 143% en 1999 y planeaba reducirla al 69,6% para el 2000. No obstante, la reciente decisión del Tribunal lo obligaba a incrementar la masa monetaria para pagar los depósitos, una buena parte de los cuales se destinarían a comprar dólares.

Congelamos depósitos y créditos bancarios en marzo de 1999 para dar un respiro a las personas y empresas que pasaban por momentos tan duros. La inconstitucionalidad declarada ahora por el Tribunal Constitucional también obligaba a los bancos a cobrar los créditos, lo que generaría un efecto cascada: muchos clientes no podrían pagar, con lo cual aumentaría su cartera vencida, con lo cual los bancos estarían obligados por ley a incrementar las provisiones para créditos incobrables y a ejecutar las garantías ofrecidas por los deudores (especialmente las hipotecas), con lo cual aumentaría la lista de bienes en propiedad de los bancos, que obviamente casi nadie compraría en la recesión actual que

vivía el país. ¡La gran amenaza para el proyecto dolarizador se había vuelto realidad!

En los días de la decisión del Tribunal, la señora De Ginatta continuó con su cruzada antigubernamental y pidió que se convocara a nuevas elecciones presidenciales. Contrariaban su opinión aislada los voceros de diversos sectores de la economía, la Iglesia, las universidades y juristas, quienes dijeron al diario *El Universo* que el debate sobre la sustitución presidencial no le convenía al Ecuador. Pedían, eso sí, que el presidente cambiara la orientación de su Gobierno. El ministro de Defensa me reiteró el respaldo de las Fuerzas Armadas.

La Conaie inició en noviembre el proceso de elecciones internas y sus representantes dejaron de concurrir a los diálogos que conducía el secretario Carlos Larreátegui en nombre del Gobierno para la creación del fondo indígena, porque los calificaron de "estériles". Los candidatos a la presidencia de la organización —Antonio Vargas y Ricardo Ulcuango— competían para demostrar cuál era el más decidido, fuerte y radical opositor al Gobierno. Finalmente, Vargas —quien ofrecía un compás de espera hasta enero para que el presidente 'rectificara'— derrotó a Ricardo Ulcuango —quien exigía la renuncia inmediata del presidente— y fue reelegido presidente de la organización.

Las protestas sociales a lo largo del país, que no cesaban, tomaron un nuevo giro cuando a los paros declarados por el Frente Unitario de Trabajadores, el Consejo de Servidores Públicos, los empleados de la rama Judicial, los empleados de la Gobernación del Guayas, unos 4.000 médicos de la Federación Médica Ecuatoriana, el personal de cárceles y los médicos del sistema de Seguridad Social se sumaron un "Frente Patriótico", integrado por algunos grupos sociales de menor peso, y convocaron a una "toma de Quito" el 23 de noviembre para constituir un Gobierno popular con "las organizaciones sindicales e indígenas, la Iglesia, los sectores populares, los sectores productivos y los sectores de las Fuerzas Armadas comprometidos con el pueblo". Su conducta constituía un delito porque era un llamado abierto a un golpe de Estado. La Conaie, que inicialmente había manifestado su apoyo al Frente, rompió con ellos —los llamó un "movimiento politizado"— y convocó su propio paro nacional para el 30 de noviembre.

Mientras tanto, el dólar continuaba comportándose como un termómetro del temor de los agentes económicos: seguía subiendo su cotización en sucres en respuesta a la creciente inseguridad económica e inestabilidad política del país. Así mismo, el Banco Central del Ecuador detectó que varios exportadores no le estaban entregando todas las divisas que por ley estaban obligados a entregar. Para beneficiarse de la devaluación constante del sucre inventaban diferentes pretextos para demorar la entrega. Por ello, coordinó acciones con la Superintendencia de Bancos y Seguros para revisar la posición en moneda extranjera de las instituciones financieras y acordó con el Servicio de Rentas Internas hacer una auditoría sobre la entrega de divisas.

El Decreto 1492 corta el abuso de algunos bancos

Por aquellos días surgió un nuevo problema que requirió una solución urgente. Los clientes de los bancos cuyos depósitos aún estaban congelados empezaron a recibir certificados que demostraban su propiedad sobre los mismos (llamados *certificado de depósito reprogramado*, o CDR). Sin embargo, muchos propietarios de estos certificados se encontraron con la sorpresa de que algunos bancos no aceptaban que se pagaran deudas u otras obligaciones con dinero congelado o, si los aceptaban, no los recibían por su valor nominal, pues decían que los aceptaría solo con un descuento.

Esta situación, a todas luces abusiva de los bancos e injusta para sus clientes, tenía que ser corregida. Para cortar estas arbitrariedades, el ministro secretario de Estado de Economía, Javier Espinosa, y el ministro secretario de Estado de la Producción, Juan Falconí, me solicitaron expedir el Decreto Ejecutivo 1492 de 1999[3], que suscribí junto con ellos. En su artículo primero el decreto dispuso lo siguiente:

> Los certificados de depósitos reprogramados emitidos por la misma institución financiera y por las integrantes del mismo grupo financiero, amparados o no por la garantía de depósito prevista en la ley, deberán ser recibidos a su valor nominal, para cancelar obligaciones por vencer y vencidas, incluyendo intereses y otros recargos de los deudores de las instituciones financieras emitentes y de los integrantes del grupo; dichos certificados podrán estar emitidos a nombre del titular del pasivo o endosado o transferido a nombre de la persona que solicita la cancelación.

El artículo segundo hacía una precisión sobre la recepción de los certificados en las instituciones financieras:

> Los certificados se recibirán a valor nominal, incluyendo los intereses devengados y no pagados a la fecha de la transacción, y podrán estar emitidos a nombre del titular del pasivo o endosado o transferido a nombre de la persona que solicita la cancelación.

Con el objetivo de que los bancos no se llenaran de papeles y pudieran recuperar su liquidez para continuar prestando a sus clientes, el decreto estableció que las entidades que recibieran estos certificados tenían la obligación de "transferir y entregar en forma inmediata dichos certificados a la Corporación Financiera Nacional"[4]. Para que también la CFN recuperara su liquidez, el artículo sexto prescribió lo siguiente:

> La Corporación Financiera Nacional podrá canjear en la Agencia de Garantía de Depósitos los Certificados de Depósitos Reprogramados emitidos por bancos en procedimiento de saneamiento por bonos del Gobierno Nacional, en las condiciones mutuamente acordadas por el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos y de la Corporación Financiera Nacional.

De esa manera se cerraba el ciclo: los certificados de depósito reprogramado (CDR) iban del cliente al banco, del banco a la CFN, de la CFN a la AGD y de la AGD al Ministerio de Finanzas. Al final, se canjeaban los CDR por vencer con bonos del Estado. Desde el punto de vista del Estado esta medida no generaba un costo fiscal, porque los depósitos de los clientes debían ser pagados a su valor nominal por el Estado (a través del Ministerio de Finanzas), pues estaban garantizados por la ley, y el Ministerio, la AGD y la CFN eran parte del Estado ecuatoriano, igual que los diferentes bolsillos de un mismo traje.

FIEBRE DESCENTRALIZADORA

Siempre creí (y aún creo) en las virtudes de la descentralización administrativa. Como diputado por la provincia de Pichincha en el período 1990-1992 presenté, durante la administración municipal del alcalde Rodrigo Paz, el proyecto de ley para convertir la conurbación de Quito —la región de Quito y las poblaciones alrededor de la ciudad— en un distrito metropolitano. Para defender con éxito el proyecto en el Congreso participé en grupos de trabajo con los funcionarios municipales que lo elaboraron y me informé pormenorizadamente de sus detalles. Ya como alcalde de Quito conseguí que el Congreso lo aprobara con el nombre de Ley del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), diseñamos una nueva y moderna estructura institucional para organizar su administración, y la pusimos en práctica. El DMQ era admirado dentro y fuera del Ecuador y constituía un nuevo paradigma de administración pública: el único caso de una entidad seccional diferente del esquema tradicional de provincias, cantones y parroquias que constituía la única forma de estructura administrativa en el sector público ecuatoriano para mediados de la década del noventa.

Como presidente del Ecuador puse mi experiencia y la de mis colaboradores al servicio de la descentralización administrativa ecuatoriana. Mientras que algunos individuos y autoridades seccionales empezaron a lanzar ideas superficiales, desordenadas y descoordinadas de descentralización, a mí me pareció que era necesario contar con un organismo rector que dirigiera la conversación nacional sobre el tema y creé el Consejo Nacional de Descentralización y Autonomía. El Banco Mundial me hizo llegar, con la urgencia que se lo había pedido, una propuesta de agenda, modelos y alternativas de organización autonómica que se conocían para la época. Organizamos en la ciudad de Manta un encuentro con prefectos, alcaldes, gobernadores, presidentes de concejos municipales, académicos y expertos nacionales de diferentes escuelas de pensamiento e ideologías para discutir el tema y proponer ideas. Reconocidos y versados técnicos internacionales presentaron los variados y exitosos esquemas de descentralización que funcionaban alrededor del mundo, realizaron análisis comparativos entre ellos y contestaron las inquietudes y preguntas de los asistentes. Nuestro objetivo en el encuentro era establecer criterios y unificar planteamientos para encontrar el sistema de descentralización más adecuado para el Ecuador y obtener el apoyo nacional para el mismo.

Todo este proceso planificado y ordenado se alteró cuando por pedido del diputado Jaime Nebot el prefecto de la provincia del Guayas, Nicolás Lapentti (del PSC), convocó a una polémica consulta popular para la tercera semana de enero de 2000. Se sustentaba en las 400.000 firmas que había recolectado para pedir que se aplicara el régimen de autonomías regionales. "¿Está de acuerdo en que se mantenga el actual sistema centralizado e ineficaz que ocasiona recortes y tardanza que perjudican a los organismos seccionales del Guayas?", decía una de las posibles preguntas de la consulta que circulaban entre los habitantes de la provincia costeña y que contenía un claro mensaje tendencioso. El Tribunal Supremo Electoral advirtió que ese organismo no contaba con los mecanismos jurídicos para realizar la consulta, y respetables juristas opinaron que no estaba claro si se trataba de un plebiscito o de un referendo[5], pero que un cambio así requería de una reforma constitucional. El vicepresidente Gustavo Noboa apoyó la consulta de manera abierta. "La autonomía de Guayaquil es indetenible", dijo León Febres Cordero, alcalde de Guayaquil, y el diputado Nebot propuso que se aprobara una disposición que estableciera que si el presidente o el Congreso no cumplían con urgencia el mandato popular del plebiscito, fueran cesados por el Tribunal Supremo Electoral.

El proyecto de autonomía regional promovido por las autoridades de Guayas desencadenó una fiebre autonómica que se regó por todo el Ecuador. Rápidamente, las provincias costeñas de Manabí, Azuay, El Oro y Esmeraldas, las provincias de la Amazonía (Sucumbíos, Pastaza, Morona Santiago y Napo) y las provincias serranas del centro (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar) siguieron el ejemplo y organizaron movimientos autonomistas propios. Los medios de comunicación se alarmaron con la dinámica centrífuga que crecía por el país alrededor del autonomismo, y con los dos diarios más importantes del Ecuador a la cabeza contribuyeron al debate sobre el tema. Mientras que el diario *El Comercio*, de Quito, organizó un foro sobre la descentralización, el diario *El Universo*, de Guayaquil, entrevistó a expertos en el tema y advirtió que el éxito de un proceso de este tipo dependía de que no existiera manipulación política alguna. Además, era evidente la falta de conocimiento entre la población sobre el concepto mismo de la autonomía. Por ejemplo, una encuesta realizada en Pichincha y Guayas reveló que más de un 60% de la población no sabía qué era la descentralización, y quienes creían que lo sabían la explicaban de las maneras más disímiles y disparatadas.

En medio de esta convulsión interna, y con una imagen cada vez más deteriorada en el exterior, el

Gobierno tenía que continuar las renegociaciones de su deuda externa con los acreedores, quienes habían rechazado todo acuerdo mientras no firmáramos un programa con el Fondo Monetario Internacional. Para inicios de noviembre nos preparábamos para las reuniones con los acreedores, que empezarían el 12 en Nueva York. En largas, tensas y técnicas sesiones con el ministro Arízaga, el superintendente Guzmán y el presidente del Directorio Better analizamos criterios generales y documentos llenos de cifras para encontrar los puntos en común que nos permitieran coordinar el mandato de descongelamiento del Tribunal Constitucional con la necesidad de devolver los depósitos para reactivar la economía y devolver la confianza en el sistema bancario ecuatoriano. Para el superintendente, generar esta confianza era esencial para alcanzar las metas de emisión monetaria, inflación anual y precio del dólar que había propuesto el presidente Better, junto con las metas del déficit fiscal y de reforma tributaria planteadas por el ministro Arízaga (y que habían sido acordadas con la última misión del FMI, que verificó información sobre la situación macroeconómica del país e hizo una revisión integral de las metas para el 2000).

Las reacciones internacionales a la moratoria de la deuda subrayaban lo difícil de la situación ecuatoriana y expresaban su escepticismo sobre el futuro del país. La firma Lehman Brothers anunció que las presiones sobre la moneda ecuatoriana continuarían aumentando y que llevarían a una mayor debacle del sucre, lo que crearía presiones inflacionarias que empeorarían la crisis política. Por su parte, la firma JP Morgan pronosticó que la renegociación de la deuda externa ecuatoriana se pondría difícil porque la economía del país debía crecer entre 2% y 4% anual para que no se repitiera la crisis de la deuda nuevamente en cinco años, pero aseguraba que no iba a crecer así y que la crisis se repetiría si la tasa del IVA no subía.

En la publicación *Análisis Semanal*, Walter Spurrier estimó que sería muy difícil firmar ese año el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y fue incluso más allá: advirtió del peligro de que el FMI desistiera del programa, aun cuando el Ecuador aprobara el presupuesto del 2000, ya que la emisión monetaria del Banco Central del Ecuador durante el año había sido mayor a la acordada con el organismo, sumado al hecho de que aún no se había avanzado en la negociación con los acreedores externos[6].

---

1 Los rubros de alimentación y salud estaban exentos del IVA, por lo que su impacto en la economía popular no era tan alto como se podría suponer.

2 *El Universo*, 8 de noviembre de 1999. La expresión ‘hombre del maletín’ se debe a que unos años atrás la prensa había denunciado la presencia de un hombre en el Congreso con un maletín en el cual se decía que llevaba el dinero para comprar los votos de algunos diputados. Desde entonces, el “hombre del maletín” es una expresión usada para designar las acciones del poder Ejecutivo para conseguir vía corrupción el apoyo de algunos legisladores.

3 Este decreto se publicó en el Registro Oficial 320 del 17 de noviembre de 1999.

4 La Corporación Financiera Nacional (CFN) es una institución financiera pública que financia proyectos de desarrollo productivo de interés estratégico para el Ecuador.

5 Aunque ambos son procesos de consulta popular, en el referendo el pueblo vota por la aprobación o rechazo de una norma vigente, mientras que en el plebiscito se consultan asuntos de excepcional importancia para la vida colectiva que aún no se han transformado en norma.

6 *Análisis Semanal*, 18 de noviembre de 1999.

CAPÍTULO XVII

¡Al saneamiento cambiario!: 20 razones para dolarizar

Carta de Camdessus: FMI anuncia que no aprobará el programa

En una carta firmada el 19 de noviembre de 1999, el presidente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, me comunicó que no podría presentar nuestro programa económico al Directorio del organismo a menos que se realizaran cambios en las fuentes de ingresos públicos para reducir el déficit del Gobierno. Aunque en la carta reconocía mis esfuerzos por conseguir la aprobación de la reforma tributaria y el aumento del impuesto a la renta, las conversaciones con los acreedores y mis esfuerzos por alcanzar la paz, el director gerente señalaba su "gran preocupación por desarrollos recientes ocurridos con relación a la implementación del programa económico descrito en la carta de intención del 29 de septiembre de 1999".

Incluyo aquí unos extractos de la carta:

> Estimo que, a menos que haya un ajuste sustancial e inmediato en la política monetaria, el Ecuador corre un alto riesgo de entrar en un proceso hiperinflacionario (…).
>
> El rápido crecimiento de los agregados monetarios ha contribuido a precipitar la gran pérdida de valor del sucre y a alimentar la inflación. El BCE debe proceder con gran determinación a esterilizar la oferta monetaria. Seguramente resultará en un aumento transitorio de las tasas de interés, pero esto es esencial para poder controlar la inflación.
>
> La implementación del programa monetario se ha visto comprometida aún más como resultado de la reciente resolución del Tribunal Constitucional, declarando la inconstitucionalidad del congelamiento de los depósitos, dándole al Gobierno un plazo de 30 días para formular un esquema de descongelamiento. [Esta decisión] (…) probablemente resultará en una fuerte corrida bancaria y en una aceleración de la devaluación (…).
>
> Soy consciente de sus grandes esfuerzos por conseguir la aprobación por parte del Congreso de una ambiciosa reforma tributaria y del éxito en la aprobación del aumento de las tasas del impuesto a la renta personal y de las empresas. Pero desafortunadamente el paquete de medidas que finalmente fue aprobado por el Congreso no será suficiente para estabilizar la economía, dejando las finanzas públicas con una base de ingresos inestable, y no permitirá alcanzar el objetivo de reducir el déficit del sector público al 2,5% del PIB en el año 2000 (…).
>
> Por lo tanto, es necesario encontrar otras fuentes que generen ingresos públicos para poder estabilizar la economía, al mismo tiempo que se protegen los recursos asignados a programas sociales que buscan paliar los peores efectos de la crisis. De no encontrarse otras opciones creíbles no veo otra solución que adelantar el descongelamiento del precio de los combustibles planeado inicialmente para junio de 2000, mantener la sobretasa arancelaria durante el año próximo e introducir mecanismos concretos que aseguren que la preasignación de recursos antes mencionada no resulte en gastos adicionales.
>
> Un elemento importante para la financiación de su programa económico será el éxito en sus esfuerzos para conseguir nuevo financiamiento del sector privado. Me siento complacido por su decisión de buscar una reestructuración comprensiva de la deuda, que incluye también la deuda interna, y por el hecho de que ya hayan tenido lugar varias reuniones con acreedores privados. Como lo recuerda seguramente, para poder decidir el apoyo financiero del Fondo Monetario a su programa económico, el Directorio necesitará tener un pleno convencimiento de que las negociaciones sobre una propuesta viable para el canje de deuda han progresado hasta el punto en que es posible visualizar su concreción.
>
> Señor presidente, conozco muy bien sus enormes esfuerzos para lograr la paz y prosperidad para su pueblo. Usted debe estar seguro de la voluntad del Fondo Monetario de ayudar a usted y a su país en estos momentos de crisis tan profunda. Sin embargo, no me sería posible presentar su programa económico a la consideración del Directorio del Fondo Monetario Internacional y recomendar su aprobación sin el fortalecimiento de la política económica en las áreas que mencioné previamente o medidas de efecto claramente equivalente. Quisiera reiterarle que el personal y la gerencia del Fondo siguen a sus órdenes para continuar, con gran sentido de urgencia, un diálogo constructivo con el Gobierno ecuatoriano.

Era la notificación oficial de que se había producido lo que veíamos venir luego del congelamiento del precio del combustible en julio pasado, que incrementó el déficit fiscal. Me encontraba aprisionado entre dos fuerzas, sin posibilidad de conseguir que ninguna de las dos cediera: el FMI, que exigía reformas que el Congreso se negaba a pasar, y el Congreso, que exigía la flexibilización de las condiciones que el FMI se negaba a aceptar.

"Solo en el mundo del absurdo se diseñaría un sistema que le encargara una responsabilidad a alguien sin darle las atribuciones y facultades para que la ejerciera. Pues eso, precisamente, es lo que hace el sistema que tenemos con la Presidencia en el Ecuador", pensé con gran frustración. Pocas veces en mi vida me había encontrado en una situación semejante: obligado a contemplar el dolor del pueblo ecuatoriano, que se proyectaba hacia un sufrimiento todavía mayor en el futuro; forzado a la inacción política por tener las manos atadas frente a un Congreso que rechazaba todas las propuestas del Gobierno para sanear la economía del país; y condenado a recibir las críticas por no actuar.

Convoqué nuevamente al Equipo hacia finales de noviembre. Escuchamos el informe de Miguel Dávila sobre su viaje a Washington, sus conversaciones con Augusto de la Torre y con Alberto Dahik —con este último por teléfono desde Costa Rica— y con expertos internacionales en la capital estadounidense[1].

A esta exposición —que creó en el Equipo un ambiente optimista cuando finalizó— le siguió una conversación que buscaba contestar a la pregunta de por qué dolarizar. ¿Con qué razones le propondríamos al pueblo ecuatoriano la dolarización de su economía cuando llegara el momento de hacerlo? Como surgieron varias ideas, las condenso aquí en dos grupos: uno de *razones de tipo económico* y otro de *razones de tipo social, político e institucional*.

El primer grupo de razones económicas demostraba que el país cumplía con los requisitos teóricos y las realidades fácticas que los especialistas en el tema consideraban básicos para considerar la dolarización:

1. **Cumplíamos con los requisitos teóricos para dolarizar.** La economía ecuatoriana era muy pequeña y muy abierta, estaba muy integrada a la economía de los Estados Unidos y se había dolarizado de manera espontánea. Además, el Banco Central del Ecuador venía actuando en medio de una política nacional populista que durante décadas lo había presionado para que emitiera moneda para cubrir el déficit público generado por gastos sin financiamiento incluidos en los anteriores presupuestos nacionales aprobados por el Congreso. En la actualidad el Banco Central emitía dinero por mandato legal para pagar a los depositantes de los bancos que estaban en problemas pues, de lo contrario, aquellos perderían su dinero.
2. **Habíamos pasado por tres décadas de políticas públicas inconsistentes e inestables.** El país había tenido durante casi 30 años un manejo desordenado de la economía con decisiones de corto plazo desde que inició la exportación de petróleo en 1972, hito que transformó completamente las circunstancias del manejo monetario y cambiario del Ecuador. Para finales del siglo XX, era evidente que las políticas públicas decretadas en las dos últimas décadas se habían caracterizado por ser pasos pequeños, aislados, descoordinados y hasta contradictorios en la creación de condiciones favorables para el crecimiento de la economía ecuatoriana.
3. **En la actualidad, el dólar estaba desbocado**. El sistema de flotación 'libre' —es decir, sin intervención directa del Banco Central del Ecuador— implementado en febrero de 1999 no había logrado estabilizar el precio del dólar. Tampoco lo había logrado la intervención indirecta a través de las exorbitantes tasas de interés decididas por el Banco Central a lo largo de 1999 que estaban destrozando la capacidad financiera de las empresas. En los últimos meses, el dólar había tenido un comportamiento alcista alarmante que estaba siendo alimentado por la moratoria de la deuda externa, la falta de aprobación del presupuesto en el Congreso y la compra apresurada de dólares por parte de los depositantes que recibían sucres recién descongelados. El 1 de octubre había caído a 13.400 sucres por el anuncio de la carta de intención, pero una semana después, el 8 de octubre, alcanzó los 15.000. El 14 se ubicó en 15.500, el 15 en 15.800 y se aproximaba ya a los 18.000 el 19, pero el 25 alcanzó los 18.400. El dólar siguió subiendo y se cotizó en 16.900 sucres el 8 de noviembre, subió a 19.200 el 18 y se proyectaba a romper la barrera de los 20.000, pero bajó a 18.600 el 24 de noviembre, como respuesta a una nueva subida de intereses decretada por el Banco Central. Sin embargo, este rebote perentorio no había logrado compensar el nerviosismo creado en los mercados por el efecto combinado de la emisión monetaria, la decisión del Tribunal Constitucional, la falta del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el desfinanciamiento del presupuesto del 2000.
4. **Ningún país había logrado derrotar hasta ahora la amenaza de una hiperinflación con un sistema de flotación.** El tipo de cambio flotante está a merced de la oferta y la demanda de divisas en el mercado, cuya variación lo ajusta constantemente. En el Gobierno no teníamos registro de un país que hubiera derrotado la hiperinflación con este sistema.
5. **La devaluación del sucre estaba aumentando el déficit fiscal.** El presupuesto general del Estado para el año 2000 se había calculado con un dólar de 14.700 sucres. Como la cotización real actual se acercaba a los 20.000 sucres por dólar y era marcada la tendencia a que siguiera subiendo, el déficit crecía rápido y en grandes magnitudes.
6. **El país ya vivía una dolarización espontánea.** En un mercado bimonetario de capital abierto como el de aquel entonces, donde el sucre y el dólar convivían sin problema, era perfectamente legal que la gente pudiera comprar dólares. Sin embargo, los ecuatorianos estaban atesorando el dólar estadounidense con mayor frecuencia sin que las políticas económicas del Banco Central lograran impedirlo. Se estaba cumpliendo la ley de Gresham, según la cual "la moneda mala desplaza a la moneda buena", porque la moneda buena se atesora y la moneda mala aumenta su circulación. El dólar era visto como una moneda segura y la población se refugiaba en ella de manera natural.
7. **Era más fácil dolarizar el 30% de la economía que faltaba que desdolarizar el 70% que existía.** Teníamos que contar con una moneda en la que la población confiara para demandarla y, de este modo, estabilizar la cadena de medios de pago. Para ello nos preguntábamos qué era más fácil y creíble: ¿recuperar la confianza en el sucre, moneda que la gente ya no quería, o adoptar el dólar, en el que la gente confiaba y usaba para negociar, invertir y ahorrar? Continuar intentando estabilizar el sucre podía ser un ejemplo de la famosa definición de Albert Einstein sobre la locura: una forma

de locura es continuar haciendo lo mismo para esperar resultados diferentes.

8. **Habría sido insensato ‘dolarizar a ciegas’, pero ahora ya conocíamos la realidad del sistema financiero ecuatoriano**. Habría sido irresponsable dolarizar antes de las auditorías internacionales sin conocer la situación real del sistema financiero ecuatoriano, sin saber si existía una crisis financiera sistémica y sin establecer cuántos dólares necesitábamos para garantizar el pago a los depositantes y otras responsabilidades que el Estado debería asumir luego de la dolarización. Pero ya no estábamos a ciegas: sabíamos que no había crisis en el sistema, que los banqueros corruptos habían sido enjuiciados o encarcelados y que la Superintendencia de Bancos y Seguros estaba realizando el control adecuado del sistema.
9. **La dolarización crearía bases sólidas para mejorar la competitividad de las exportaciones**. La dolarización ofrecería a los exportadores ecuatorianos —que se habían acostumbrado a competir con el uso, a veces excesivo y casi siempre exclusivo, de una sola herramienta: la devaluación monetaria— tres factores de estabilidad que les permitirían planificar sus operaciones a mediano y largo plazo: eliminaría la depreciación monetaria, eliminaría en un corto plazo las inflaciones de dos dígitos y permitiría que las tasas de interés alcanzaran niveles internacionales, con lo cual los exportadores estarían menos expuestos a los avatares de una economía en sucres que sufría, precisamente, de depreciación, inflación y tasa de interés altas.
10. **Con la medida renunciaríamos a una ilusión, no a una realidad.** Era necesario preguntarse cuál era la verdadera potestad monetaria del Banco Central del Ecuador en la actualidad; es decir, si sus políticas monetarias y cambiarias estaban guiando la conducta de la población hacia la estabilidad económica. Era claro que sí podía emitir moneda, pero en un contexto en el que había colapsado la demanda de sucres en el país, era evidente que ya no tenía la capacidad de conducir la economía a través de su política monetaria. Entonces, ¿a qué soberanía monetaria estábamos renunciando?
11. **El Ecuador valoraba las importaciones y exportaciones en dólares estadounidenses**. Si bien esta era la práctica más extendida en el mundo, adquiría mayor importancia para el Ecuador porque Estados Unidos era su principal socio comercial y el dólar tenía la predominancia total en el área geográfica, que incluía a Centroamérica y el Caribe y a la zona de países andinos.
12. **El Ecuador estaba atado a la economía estadounidense**. Para finales del siglo xx, Ecuador ya dependía de la salud económica del país del norte, pero no debido a la posible dolarización, sino porque era nuestro principal socio comercial (en 1997 el 38% de las exportaciones fueron a Estados Unidos) y porque nuestro comercio exterior se transaba fundamentalmente en dólares.
13. **A estas alturas, un acuerdo con el** FMI **era improbable en el corto plazo.** Las políticas generales “talla única” del FMI eran inflexibles y el Congreso ecuatoriano había demostrado ya que no aceptaría las reformas que el organismo pedía.
14. **Hasta ahora, el país solo había podido generar políticas económicas procíclicas.** Con medidas de política económica procíclicas, un país en épocas de abundancia gasta más de los que recibe —es decir, no ahorra—, reduce impuestos y baja las tasas de interés, pero en épocas de crisis reduce el gasto público, sube los impuestos y aumenta las tasas de interés, con lo cual la recesión se recrudece y los ciudadanos sufren más. Con medidas de política económica contracíclicas, un país en épocas de abundancia hace todo lo contrario: gasta menos de lo que recibe —es decir, ahorra—, sube impuestos y aumenta las tasas de interés, y en épocas de crisis usa el dinero ahorrado para mantener el gasto público, baja los impuestos y reduce las tasas de interés para hacer más soportable la crisis a los ciudadanos[2]. De la misma forma en que muchos gobiernos de países en desarrollo —como es el caso de los países de América Latina—, ni mi Gobierno ni los anteriores en el Ecuador habían encontrado las condiciones para generar políticas económicas contracíclicas que permitieran redireccionar las tendencias negativas derivadas de la falta de ahorro en épocas de abundancia y solo habíamos aplicado políticas procíclicas.
15. **El** FMI **estaba elogiando ahora el plan de convertibilidad argentino.** A principios de la década de los noventa, el organismo se había opuesto al plan imaginado y ejecutado por el ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, para estabilizar la moneda nacional. Casi diez años más tarde, reconocía el mérito de la medida y la apoyaba. Nos preguntábamos entonces: ¿sería más fácil obtener más adelante un programa con el FMI si la dolarización ecuatoriana arrojaba resultados positivos? La existencia de esa posibilidad la confirmó la respuesta de Michel Camdessus a la pregunta de un periodista durante las Reuniones de Primavera del organismo en abril:

    El programa de convertibilidad ha servido bien [a Argentina]. Por supuesto, tiene su disciplina, pero Brasil debe también mantener disciplina (…). Yo creo que es apropiado para Argentina continuar con sus políticas presentes. En realidad, los hemos apoyado a que lo sigan haciendo, y acabamos de concluir nuestras conversaciones para llegar a un nuevo acuerdo. En consecuencia, hasta aquí todo va muy bien para Argentina.

Al grupo de razones económicas se sumaba el grupo de razones sociales, políticas e institucionales que demostraban cómo la desesperación de la ciudadanía y el desprestigio institucional aumentaban:

1. **La dolarización había pasado el test del Cu-Co.** En nuestras conversaciones y análisis con distintos sectores sociales sobre la medida habíamos comprobado que la medida era *cu-lturalmente co-mpatible* con el modo de ser de la mayoría de la población ecuatoriana que vivía en zonas urbanas y que estaba acostumbrada a usar dólares en sus transacciones diarias. De todos modos, sería necesario realizar una campaña de educación masiva del uso del dólar, sobre todo en zonas rurales.
2. **Las crisis económica y social habían desembocado en una crisis política.** Mientras crecían la depreciación, la inflación, la recesión, la desigualdad y el desempleo, las restricciones para la acción del Gobierno aumentaban debido a la oposición acérrima de la mayoría de los partidos políticos en el Congreso a las medidas de reforma tributaria y de pago de la deuda externa que nos solicitaba el FMI para acceder al préstamo.
3. **El Directorio del Banco Central del Ecuador actuaba con menos independencia que antes**. Los miembros del Directorio actuaban amenazados por el Congreso. Estaban sujetos a una enorme presión política y recibían amenazas de juicios políticos y hasta penales. En estas condiciones, era casi imposible sostener que el Banco Central tuviera independencia política. De hecho, había tenido dos Directorios en un periodo de 15 meses, pues el anterior Directorio —que se había posesionado en agosto de 1998— había presentado su renuncia en marzo de 1999 en medio de la crisis económica. Con base en esto, si dolarizábamos la economía en estas condiciones, ¿a cuál independencia política del Banco Central estábamos renunciando?
4. **Necesitábamos una camisa de fuerza para disciplinarnos.** Era indispensable que todos en el Ecuador nos disciplináramos, empezando por sus élites económicas, sociales y políticas, que habían sido incapaces de autorregularse, lo que terminó produciendo la situación de manicomio a la que se refirió el presidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, monseñor Mario Ruiz.
5. **Había que cortar este nudo gordiano con un nuevo paradigma.** La acumulación de las razones anteriores demostraba que el Ecuador estaba atrapado en un nudo gordiano que no podía desatarse sino cortarse de un tajo. La dolarización, con sus características del nuevo paradigma, podría ser la espada que lo cortara.

Los costos de dolarizar

Hicimos una pausa para que los miembros del Equipo salieran y revisaran los mensajes urgentes de sus oficinas. Al regresar, continuamos.

—Ahora vamos a contestar la segunda pregunta: ¿cuáles son los costos de dolarizar? —dije.

En la conversación que siguió, subrayamos que el Ecuador debía estar atento y monitorear con cuidado el comportamiento de tres de las condiciones que señalaban los expertos para recomendar la dolarización y que el país incumplía o cumplía a medias: no tenía ciclos o altibajos económicos parecidos a los de los Estados Unidos, sufría de frecuentes choques externos y su mercado laboral era muy poco flexible. Resumimos en dos grupos los costos de dolarizar: *económicos* y *culturales*.

Los costos económicos empezarían con una *inflación inicial alta*. La inflación anual llegaba en ese momento al 60,7%, cifra que se expresaría en los precios en los próximos meses, dolarizáramos o no la economía. También deberíamos esperar un *redondeo de precios*, una tendencia natural que se había observado cuando se cambiaba el sistema monetario de un país. A la suma de la inflación retrasada que arrastraríamos y al redondeo de precios, que producirían una inflación alta al comienzo del nuevo régimen monetario, había que añadir la *pérdida del señoreaje* del Estado, que la estimábamos en alrededor de USD 30 millones.

El costo cultural se derivaría de la pérdida de moneda propia, uno de los símbolos de la identidad ecuatoriana. Sin embargo, como se había visto que la mayoría de los actores económicos del país ya utilizaban el dólar y que su uso se estaba incrementando, era evidente que preferían sacrificar uno de los símbolos de su identidad por un mejor nivel y calidad de vida. Acordamos que campañas informativas y educativas apoyadas en los buenos resultados económicos que conseguiría la medida ayudarían a explicar y mitigar el dolor de este sacrificio.

Vistas las razones y los costos de la dolarización, le recordé al Equipo que debíamos tener lista la mecánica operativa del nuevo sistema para cuando la ocasión se presentara. Teníamos que asegurarnos de que no se nos “quemara el pan en la puerta del horno” o, de lo contrario, aparecerían sorpresas que descarrilarían nuestros planes.

—No podemos cometer equivocaciones porque no tendremos oportunidad de corregirlas. Tenemos que hacerlo bien desde el principio, no hay tiempo para rehacer nada —y dije, parafraseando a Napoleón—: vamos despacio porque tenemos prisa.

Teniendo en cuenta que Argentina había adoptado en 1991 un régimen parecido a la dolarización (la convertibilidad) y a que me unía una amistad de varios años con su ideólogo y ejecutor —Domingo Cavallo, quien para ese entonces era candidato a la Presidencia de la Argentina—, el paso final de nuestro análisis exhaustivo era aprender de la experiencia de sus autores —Domingo Cavallo, Guillermo Mondino y Jorge Vasconcelos— y de otros expertos latinoamericanos como Guillermo Calvo[3] y Ricardo Hausmann[4], quienes no solamente conocían las características del Ecuador y de la región sino que

creían que la dolarización era buena para nuestro país. Estos últimos estaban vinculados a la academia y al Banco Interamericano de Desarrollo, desde donde podrían ayudarnos en la implementación de la medida. La Superintendencia de Bancos y Seguros, presidida por Jorge Guzmán, tenía autonomía económica y administrativa para contratar a los expertos que fuesen necesarios, de manera que acordamos que fuera esa institución la que los contactara y los invitara a asesorarnos. Mientras tanto, yo mantenía las consultas frecuentes con Jeffrey Sachs.

Choque de trenes con el Banco Central porque plantea control de cambios

El balance que habíamos realizado en el Gobierno sobre la dolarización indicaba que sus ventajas superaban con largueza a las desventajas. Forzado a elegir en las circunstancias únicas e ineludibles que vivía el país a finales de 1999, debía demostrar que tenía el coraje necesario para, "en obediencia a mi sereno juicio", cortar de un tajo el nudo gordiano del pasado tan pronto como obtuviera el apoyo político que necesitaba para convertir la dolarización en el nuevo paradigma económico del Ecuador.

Los funcionarios del Banco Central del Ecuador sabían que desde septiembre estudiábamos a fondo esa opción. Convoqué a mediados de diciembre una reunión para escuchar la opinión del Directorio, cuya aceptación necesitábamos. Me sorprendió que solo viniera su presidente, Pablo Better, acompañado por un grupo de funcionarios encabezados por la gerente general, Virginia Fierro, quien había sido designada en el cargo aproximadamente un mes antes[5]. Ambos nos hicieron una exposición basada en un documento de 57 páginas que habían elaborado y que se titula *Un programa integral de recuperación económica para el Ecuador,* que concluía en su última página que el esquema de dolarización "resulta[ba] inviable en las actuales circunstancias". Sin embargo, advertían que esta afirmación no agotaba "la discusión en torno a un tipo de cambio estable" porque "la urgencia de la estabilidad cambiaria obliga[ba] a estudiar seriamente alternativas heterodoxas como el control de cambios".

Cuando les pedí una explicación precisa de qué significaban y cómo funcionarían las "alternativas heterodoxas como el control de cambios", los funcionarios expusieron un mecanismo que se parecía mucho a la incautación de divisas: la creación de un mercado administrado de divisas en el que los exportadores tendrían la obligación de entregar los dólares a los bancos privados, quienes, a su vez, los depositarían en una cuenta especial desde la cual se venderían a los importadores que los necesitaran. Mientras oía la explicación, me daba cuenta de que el propósito de esta decisión era regular el flujo de divisas, no anclar la paridad del dólar con el sucre. Era un esquema basado en las ideas de control de cambios que habían estado en boga en las décadas de los setenta y ochenta alrededor del mundo, las cuales se aplicaron en el Ecuador y no dieron resultado porque crearon, por el contrario, un mercado negro en el que operadores económicos inescrupulosos, necesitados o asustados tomaron parte.

—Esperaba que trajeran un documento imparcial y serio, y lo que escucho es la presentación de un estudio totalmente sesgado. ¡No puedo creerlo! Ustedes piden volver 20 años atrás. Eso generará de inmediato un mercado negro de cambios —expresé exasperado.

—Señor presidente, no podemos desconocer que podría producirse un mercado negro… —me respondió un joven técnico del Banco Central, que luego me dijeron que se llamaba Pedro Páez.

—¡Le garantizo que al día siguiente tendrá usted un mercado negro! —lo interrumpí con fuerza y finalicé la reunión.

Resultaba evidente que los argumentos de la autoridad monetaria del país estaban alineados en contra de la dolarización y buscaban desanimar cualquier iniciativa del Gobierno para proponerla. Me enfrentaba a un escollo monumental porque el Banco Central del Ecuador, según la disposición constitucional, era el único organismo que podía autorizar la adopción del dólar como la moneda del país, y ahora, en un documento oficial y por las razones que fuera, estaba diciendo tres cosas: primero, que la dolarización era inconveniente para el país; segundo, que era inviable; y tercero, que, si se adoptaba, no podría hacerse a menos de 31.013 sucres por dólar. Es más, los cálculos que realizaron los funcionarios en su exposición oral elevaron la tasa de conversión a 35.000 y hasta a 40.000 sucres durante los varios escenarios que a toda velocidad analizaron.

Para mis adentros me decía que la noticia de esta discrepancia tan tosca entre el Gobierno y el Banco Central sobre un tema tan sensible seguramente aparecería pronto en la prensa, alimentaría la confusión y el nerviosismo en los mercados, y haría explotar aún más el precio del dólar. La única esperanza que nos quedaba para superar la muralla que teníamos al frente se basaba en que esa muralla no era totalmente sólida porque la posición del Directorio estaba lejos de ser monolítica. El Directorio estaba dividido en sus posiciones frente a la dolarización: dos de sus miembros estaban claramente a favor de ella —Mario Prado y Mauricio Pareja—, y uno —Pablo Better, el presidente— estaba decididamente en contra. Los otros dos se encontraban indecisos y fluctuaban entre la aprobación y la oposición: Modesto Correa y Enrique Chávez. Confiaba en que un trabajo metódico y lleno de paciencia podría generar puntos de acuerdo con los miembros indecisos del Directorio para encontrar una fórmula de compromiso que asegurara, si no la unanimidad —que sería lo ideal para mandar un mensaje claro y poderoso al país y al mundo sobre un tema tan importante—, por lo menos una clara mayoría de cuatro votos contra uno.

Después de la reunión con el Banco Central, el ministro de Finanzas, Alfredo Arízaga, me comentó que Mario Prado continuaba en su campaña de persuasión interna en la institución. Le solicité entonces

que coordinara con Jorge Guzmán para ofrecerle a Mario todo el apoyo a sus esfuerzos.

Hacia finales de diciembre el Directorio del Banco Central incrementó las tasas de interés y el encaje bancario, en un esfuerzo adicional —casi final, entendí yo— por controlar el precio del dólar. Las críticas en contra de esa decisión fueron abrumadoras. La mayoría de los dirigentes y comentaristas económicos del país expresaron indignados que el país clamaba por algo nuevo, por un golpe de timón, y que, a pesar de esto, el Banco Central anunciaba que se haría más de lo mismo y que seguiría con una receta que ya se había demostrado que no funcionaba.

En una entrevista de televisión que se volvió famosa, Pablo Better apostó por esos días una jaba[6] de cerveza a que el dólar bajaría a 14.000 sucres como resultado de sus medidas. Sin embargo, el dólar superó los 19.000 sucres el 28 de diciembre y cerró el año sobre 20.000. Esta fue la costosa apuesta del doctor Better. Desconozco si se cumplió el pago.

---

1 Para conocer las gestiones realizadas por Miguel Dávila en Washington, recomiendo leer su artículo, incluido en este libro.

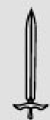
2 Banco Mundial (2017, 17 de octubre). *Políticas procíclicas Vs. Políticas contra cíclicas*. Disponible en: http://bit.ly/2KTT7S1.

3 Guillermo Calvo había sido profesor en las universidades de Columbia, Pensilvania y Maryland, y asesor en el Departamento de Investigaciones del FMI. Había asesorado a varios gobiernos en América Latina y Europa del Este.

4 Ricardo Hausmann se desempeñaba en ese entonces como economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo. Anteriormente había sido ministro de Planificación y miembro del Directorio del Banco Central de Venezuela.

5 Para un seguimiento detallado del debate interno en el Banco Central del Ecuador, ver el artículo de Mario Prado, incluido en este libro.

6 De acuerdo con la Real Academia Española, una jaba es un “cajón acondicionado especialmente para transportar botellas, piezas de loza u otros objetos frágiles”. La palabra se usa en algunos países de la región Andina —Ecuador, Bolivia y Perú— así como en otros de América Central y del Caribe (N. del E.).



Momento *Excálibur* 4: Fatalmente forzado a elegir, elijo sanear el sistema cambiario

Ante un dilema por resolver, debemos atrevernos a pensar por nosotros mismos. Es importante recibir sugerencias de nuestro círculo, desmenuzar el problema en pequeños elementos y enfocarnos en lo que verdaderamente importa, en aquello que, si no se cambia, puede llevar todo a la perdición total. Como miembros de una tribu, somos influenciados por lo que dicen nuestros vecinos, pero el peligro de esto es que podemos perder el rumbo hacia el meollo del problema y pasar de largo frente a la que puede ser la única solución posible al dilema.

HISTORIAS *EXCÁLIBUR*

PROBLEMAS Y PAISAJES

—Hay tantos asuntos para la atención del presidente. ¿Cómo escoges en cuáles concentrar tu atención? —recuerdo que me preguntó mi hija, Paola, en los primeros días de la presidencia durante un almuerzo en el comedor de la residencia presidencial en el Palacio de Carondelet.

—En la situación ideal de una democracia que funcione, todo empieza con la campaña electoral —le contesté.

Adapté entonces un ejemplo que había escuchado años atrás del economista chileno Carlos Matus, creador del concepto de la *planificación estratégica situacional*, a quien invité a realizar un taller con los funcionarios del municipio de Quito cuando era alcalde de la ciudad. Le expliqué a Paola que cada candidato hace una lista de los temas que considera importantes para el país y los deposita en una de dos bolsas: una se titula ‘Paisaje’ y la otra se titula ‘Problemas’. Por ejemplo, el tema ‘pobreza’ ¿es parte del paisaje o es un verdadero problema? ¿Dónde ubica la corrupción? ¿Dónde coloca la educación, la salud, la deuda externa, el empleo…? Así va quedando claro que, si gana, los temas de la lista ‘Paisaje’ recibirán poca atención en su Gobierno mientras que los temas en la lista de ‘Problemas’ serán parte de su agenda de gobierno. Sobre los temas de agenda el candidato construye su mensaje y hace pro-mesas electorales.

En una campaña electoral, continué mi explicación, un votante educado compara las agendas de los candidatos, escoge la que más se acerca a su forma de pensar, analiza la posibilidad de que el candidato cumpla con sus promesas y define finalmente si le da su voto. De esta manera, el candidato que triunfe llega respaldado por un ‘mandato popular’ para que convierta en realidad su agenda de gobierno. Entonces, los asuntos que constan en la bolsa de ‘Problemas’ son aquellos en los que un presidente debe concentrar su atención. A esos asuntos tiene que darles prioridad y desarrollarlos con un plan de acción.

ROBERT MCNAMARA Y EL RIESGO DEL PENSAMIENTO GRUPAL

Por tres horas se prolongó la sobremesa que mantuve con Robert McNamara[1] luego del almuerzo para los exjefes de Estado y de Gobierno que concurrimos a la XXII Sesión Plenaria del Consejo InterAcción[2] celebrado en Salzburgo (Austria) el 24 de julio de 2004.

La conversación empezó recordando el breve encuentro que habíamos tenido en el Fórum de la Escuela de Gobierno Kennedy luego del panel que él integró para discutir la película *Thirteen Days*[3], basada en el libro homónimo de Robert Kennedy sobre la crisis de los misiles en Cuba en 1962. Recuerdo que le comenté que me había parecido particularmente relevante que, siendo él un civil al frente del Ministerio de Defensa en el Gobierno de John F. Kennedy, ordenara a los altos comandantes militares que no podían iniciar ninguna acción siguiendo simplemente los manuales de procedimientos operacionales y sin una instrucción directa del ministro de Defensa o del presidente Kennedy. Así mismo, le dije que me parecía interesante que él quisiera conocer con detalle, como se cuenta en la película, cuál iba a ser la conducta del oficial al mando del barco de guerra estadounidense que ordenara a un barco ruso detenerse para ser inspeccionado, en caso de que la nave rusa se negara a

permitir la inspección durante la cuarentena impuesta por la administración Kennedy en aguas internacionales cercanas a Cuba y en el contexto de tensión de Guerra Fría entre ambas potencias mundiales. Un problema de mala comunicación o un malentendido, decía McNamara, podía ser la chispa que llevara a detonar el arsenal nuclear que ambas partes tenían listo para usar.

La mayor parte de mi conversación con el exfuncionario estadounidense se centró en la narrativa de mi experiencia presidencial, sobre la que McNamara me pedía continuamente información más detallada sobre los eventos que yo le relataba. Me explicaba que por su condición de exministro de Defensa tenía mucho interés en conocer cómo habíamos evitado la guerra con Perú, y por su condición de expresidente del Banco Mundial quería conocer las particulares interconexiones entre los desastres naturales (El Niño), el comportamiento de los mercados mundiales, el papel de las instituciones multilaterales, las reacciones de protesta social y los efectos de todos estos elementos en los niveles de pobreza y subdesarrollo del Ecuador. En ocasiones yo me preguntaba a mí mismo si la información, los análisis, las analogías que le proporcionaba coincidían o divergían con sus percepciones de la situación en América Latina y, en general, de los países en vías de desarrollo.

—¿Cómo evitaste en tu equipo el riesgo del pensamiento de grupo? —me preguntó.

Le contesté que había estudiado mucho los sistemas usados por diferentes líderes políticos en la toma de decisiones y, en concreto, el análisis del politólogo estadounidense Graham Allison sobre la crisis de los misiles en Cuba. A partir de ahí, le dije, siempre que yo constituía un grupo de trabajo empezábamos estableciendo los objetivos, la estrategia y las reglas de juego. Luego, procuraba conducir las sesiones con arreglo a estos principios.

—Suena muy racional; no obstante, la racionalidad tiene límites —me dijo en tono de paternal advertencia—. Kennedy era racional. Jrushchov[4] era racional. Castro[5] era racional. Estos individuos racionales estuvieron a un tris de producir la destrucción total de sus sociedades. Detrás de la apariencia de racionalidad siempre vemos lo que queremos ver, y tal vez más: vemos lo que queremos creer. Deberías escribir un libro con tus ricas experiencias —me animó al despedirse.

“Ahora sí, ¡a pensar, cholitos!”

En una de las tantas veladas que Paola y yo compartimos con él y su familia, contaba nuestro querido Jorge Enrique Adoum que hace varias décadas, llegaban cada mes desde Quito a las capitales de provincias de Ecuador, en uno de los buses de servicio interprovincial, las instrucciones del Comité Central del Partido Comunista, sobre las acciones que debían adoptar en los próximos días. Ocurrió que en una ocasión el compañero encargado de retirar el paquete volvió con la novedad de que por una interrupción en la carretera, el bus interprovincial no había podido llegar y que, como no había paquete, no había instrucciones. “Y ahora, ¿qué hacemos?”, preguntó perplejo un dirigente. El secretario general del partido se rascó la cabeza y dijo con desconsuelo: “Ahora sí, ¡a pensar, cholitos!”.

Lecciones *Excálibur*

Varias lecciones sobre la importancia de seleccionar con precisión los problemas por resolver, las trampas del pensamiento grupal y la necesidad de pensar por cuenta propia nos dejó el proceso de ser el primer país del mundo que escogió la dolarización como un nuevo paradigma cambiario. Las principales — recién aprendidas para unos, confirmadas para otros— fueron las siguientes:

1. **Diferencia los problemas del paisaje.** Si quieres sanear una situación ubícala en la lista de ‘Problemas’. Los problemas de una sociedad son tantos y tan variados que no resultan igualmente prioritarios para todos; por lo tanto, tenemos que declarar como tales a los que de verdad deseamos solucionar. “Hemos saneado el sistema financiero, ahora tenemos que sanear el sistema cambiario”, me dije a mí mismo cuando tomé la decisión de estudiar la medida de la dolarización. Fue un acierto ubicar ambos sistemas en la lista de ‘Problemas’ y no en la lista del ‘Paisaje’.
2. **Convéncete de que los problemas no son tu enemigo y que los problemas ocultos sí lo son.** El paso del tiempo añeja los buenos vinos, pero fermenta las malas noticias y las vuelve venenosas. Varios hábitos de comportamiento desarrollados en el Ecuador, vigentes para finales de la década de los noventa, llevaban a las élites a ocultar las dificultades y las malas noticias, a “barrer debajo de la alfombra” para esconder la suciedad, pero hubo un momento en que no se pudo hacerlo más porque estábamos a segundos de la ‘hora 25’: así ocurrió, por ejemplo, cuando contratamos las auditorías internacionales para que descubrieran los problemas ocultos del sistema financiero ecuatoriano que no reportaba la Superintendencia de Bancos y Seguros.
3. **Convéncete de que las leyes de la economía no son letales, pero que ignorarlas o contradecirlas sí lo es.** Con ellas ocurre lo mismo que con la ley de la gravedad: convivimos con ella de modo normal cuando la respetamos, pero caemos en peligro mortal si la ignoramos o contradecimos, por ejemplo, si damos un paso en el ducto vacío de un ascensor. Así pasó con los déficits presupuestarios y con el endeudamiento ilimitado en los presupuestos del Estado.
4. **Convéncete de que nada sustituye a tu buen juicio.** “Ahora sí, ¡a pensar, cholitos!”, dijo el secretario general del Partido Comunista al enterarse de que las instrucciones no llegarían esta vez. En el Gobierno no había ningún modelo que copiar, ningún plano que seguir, ninguna experiencia que repetir. Teníamos que imaginar, diseñar, aprobar y ejecutar algo que no existía, darle vida a un

paradigma que podíamos derivar de las experiencias de otros países y de los pocos estudios académicos que existían. Dos ejemplos fueron la creación de los cuatro balances en el Banco Central y el uso combinado del papel moneda en dólares y la moneda metálica en fracciones de ‘sucre’[6].

5. **No decidas nada importante si no has precisado el porqué, el para qué, el qué, el cómo, el cuándo, el dónde, y el con qué.** Estudiamos a conciencia la dolarización antes de decidirla, y como sabíamos que “el diablo está en los detalles”, antes de anunciarla nos contestamos a nosotros mismos con claridad el *porqué* (el motivo para adoptarla: lo que existía no servía más); el *para qué* (las metas que deseábamos conseguir); el *qué* (dolarización y no convertibilidad); el *cómo* (mecanismo de canje, sistema de cuatro balances del Banco Central, tareas de persuasión y educación); el *cuándo* (en el momento en que la viabilidad política se sumara a la aceptación social que ya existía y a los fundamentos económico-técnicos que habíamos estudiado); el *dónde* (en el Directorio del Banco Central y en el Congreso Nacional); y el *con qué* (tasa de conversión a 25.000 sucres para que alcanzaran las reservas, el apoyo de aliados y la opinión pública).
6. **Ten fe en las ideas y en los análisis, que son abstractos; pero explícalos usando tus cinco sentidos.** Lo admirable de Cristóbal Colón no fue que descubrió un continente —ese fue un resultado fortuito—, sino que se lanzó en una búsqueda afianzado en su fe en una idea. Los seres humanos sentimos especial atracción por lo tangible, por lo que puede ser percibido por nuestros sentidos. Lo tangible puede ser comunicado a través de historias que nos permitan identificar los elementos involucrados y las relaciones entre sí. Es como cuando describimos el funcionamiento del cuerpo humano usando los componentes de su estructura (anatomía) y la forma en que estos se relacionan para funcionar (fisiología). Por eso, para explicar una buena política pública como la dolarización decidimos que se parecía a una mesa con tres patas esenciales (la técnica, la social y la política) que la mantenían estable, y a la que se sumó después la pata de apoyo internacional.
7. **Hasta para cambiar un paradigma respeta las reglas del juego.** Dolarizamos con respeto total a las reglas de la democracia, a pesar de que muchos sectores se coaligaron para acorralarnos, atarnos las manos y dejarnos con un espacio muy reducido para actuar. Hasta para jugar un partido de fútbol hay que seguir el reglamento deportivo y respetar las decisiones del árbitro.
8. **Protege las voces disidentes para evitar la trampa del pensamiento de grupo**. “Si tengo un ‘*yes, sir*’ trabajando para mí, uno de los dos sobra”, repetía con frecuencia. Estuvimos muy atentos para escuchar y examinar las opiniones discrepantes como las del Banco Central del Ecuador, y eso nos permitió profundizar en nuestros análisis y confirmar la validez de nuestros argumentos.
9. **Gobernar es comunicar, pero comunica con ética.** Se le atribuye a Maquiavelo la frase “Gobernar es hacer creer”. Desde esa perspectiva (que no comparto), el fin justifica los medios y un gobernante puede conseguir que los ciudadanos crean que una sarta de mentiras son verdades. El ejercicio de toda actividad humana —la política, en primer lugar— debe estar enmarcado en conceptos éticos. Como dicen los versos del *Si* de Kipling es nuestra obligación ética que aunque seamos: “blanco de mentiras, esgrimir la verdad”.
10. **Convéncete de que estar “en el poder” no es lo mismo que “tener poder”.** Aunque los ecuatorianos asumen que “el poder es para poder”, los bloqueos políticos habían determinado que el Ecuador fuese un país donde el que ganaba, empataba. Por las especiales características del fraccionamiento del país y su cultura política, el sistema de controles y equilibrios[7] en el Ecuador derivó en las últimas décadas del siglo XX en una permanente pugna de poderes cuyo resultado fue el bloqueo político, el cual imposibilitaba al presidente gobernar debido a las reglas electorales de adjudicación de curules parlamentarias y que estuvieron vigentes durante mi gobierno con la Constitución de 1998. El sistema cambió posteriormente por otro que le dio una mayoría fácil al Ejecutivo.

---

1 Robert McNamara fue ministro de Defensa de los Estados Unidos durante las administraciones de los presidentes John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson (1961-1968) y presidente del Banco Mundial (1968-1981).

2 El InterAction Council es una organización independiente sin ánimo de lucro que reúne a exlíderes del mundo (exjefes de Estado y de Gobierno) para movilizar sus energías, experiencia y contactos internacionales en un esfuerzo para desarrollar recomendaciones y respaldar la cooperación y la acción positiva alrededor del mundo.

3 *Thirteen Days* (2000) es una película histórica estadounidense dirigida por Roger Donaldson que dramatiza el suspenso político que rodeó la toma de decisiones de la administración Kennedy durante la crisis de los misiles en Cuba.

4 Se refiere a Nikita Jrushchov (1894-1971), el líder de la Unión Soviética durante la Guerra Fría.

5 Se refiere a Fidel Castro (1926-2016), primer ministro de Cuba (1959-1976) y luego presidente del país (1976-2008).

6 Ambas decisiones son explicadas en los artículos de Miguel Dávila y Juan Pablo Aguilar incluidos en este libro.

7 *Checks and balances*, en inglés. De acuerdo con la Fundación del Español Urgente (Fundéu), la expresión “hace referencia al sistema que vela por la separación de poderes característica del Estado de derecho, especialmente en los Estados Unidos (…) es un sistema concebido para impedir que ninguna de las tres ramas sobre las que se fundamenta la separación de poderes adquiera excesiva primacía sobre el resto”. Tomado de Fundéu (s.f.). Controles y equilibrios, mejor que *checks and balances*. Disponible en http://bit.ly/2KIB7Ku (consultado el 13 de diciembre de 2020) (N. del E.).

CUARTA PARTE

¡Paz en el dólar! Así dolarizamos: Cómo volvimos inevitable lo necesario (enero de 2000)

La política es el arte de lo posible.

Gottfried Leibniz

La política es el arte de hacer posible lo necesario.

Charles Maurras

La política es el método que tienen las sociedades
para decidir quién consigue qué
y quién paga el precio.

Jamil Mahuad

La práctica sin la teoría es ciega,
pero la teoría sin la práctica es muda.

Vladimir Ilyich Lenin

Cuando me daban la pelota a mí, resolvía yo.
Ahí es cuando te ganás el respeto,
ahí es cuando te hacés líder.

Diego Armando Maradona[1]

(…) permítame recordarle brevemente la historia de Ecuador en 1999 y a principios del 2000. Hacia esa fecha, estábamos crecientemente preocupados en el Banco [Mundial] sobre cómo la democracia ecuatoriana estaba peligrosamente amenazada, al grado que el presidente democráticamente electo, Jamil Mahuad, fue depuesto del poder en enero del 2000 por los militares, que instalaron una junta de corta vida como consecuencia de una crisis económica. El esquema de política económica en el Ecuador estaba lejos de ser óptimo en ese momento, pero el reiterado rechazo del FMI para proporcionar un préstamo a ese país, desde mi punto de vista, deterioró aún más una situación ya muy crítica. El FMI pospuso repetidamente, por meses y meses, un crédito stand-by *a Ecuador. Lamentablemente, la estabilidad de la administración de Mahuad fue fatalmente erosionada (…)*[2].

Andrés Solimano

1 Fragmento de una de sus declaraciones a medios. Tomada de Historia MX (2013, 28 de agosto). Diego Armando Maradona y sus anécdotas más graciosas [video]. *YouTube*. Disponible en: https://bit.ly/3aP3otx.

2 Extracto de "En Defensa del Premio Nobel Joseph Stiglitz: Carta al FMI", una carta abierta del economista Andrés Solimano a Kenneth Rogoff, director de Investigaciones Económicas del Fondo Monetario Internacional. Fue escrita el 25 de julio de 2002.

CAPÍTULO XVIII

La economía política de la dolarización

LAS TELARAÑAS DE LA CONSPIRACIÓN POLÍTICA

La situación en diciembre de 1999 no recordaba en nada la salida en hombros por la puerta grande de la Plaza de Toros de Quito acompañando al Juli ni los reconocimientos que había recibido apenas un año antes en diciembre de 1998. Al empezar el año 2000 las muestras de reconocimiento público y aprobación popular se habían invertido como un guante vuelto al revés. Mientras que para finales de 1998 yo había sido el presidente ecuatoriano mejor evaluado al terminar su cuarto mes de gestión desde que el Ecuador había vuelto a la democracia en 1979, un año después mi popularidad había tocado fondo y se ubicaba en el 12%.

La mayoría de la población ecuatoriana no estaba en disposición anímica de reconocer las limitaciones que nos habían impedido administrar, como habíamos planeado hacerlo, la que muchos consideraban la peor crisis económica del Ecuador del último siglo. La dirigencia política nacional, especialmente la que había perdido la elección que yo había ganado en julio de 1998 (Rodrigo Borja, Freddy Ehlers y Álvaro Noboa) o había decidido no participar en ella (Jaime Nebot), me acusaba no solo de administrar mal la crisis, sino incluso hasta de haberla causado.

Sentía que me trataban con enorme injusticia. Comprendía los reclamos de los servidores públicos por los retrasos en el pago de sueldos y salarios, pero el Gobierno no pagaba porque simplemente no tenía con qué. Entendía las quejas de los depositantes por el congelamiento, pero consideraba que la medida habría causado menos dolor social y económico que el que hubiera causado no hacerlo. Entendía la angustia del sector productivo por la reducción de las ventas y las exportaciones, pero era claro que no había sido yo quien había causado el fenómeno de El Niño, ni la mancha blanca, ni reducido los precios del petróleo, ni cerrado el acceso al financiamiento internacional, pues estos últimos cambios se debían a circunstancias internacionales del momento que se habían venido agravando desde que asumí el poder.

Mi equipo de Gobierno y yo luchábamos para tratar de curar los varios virus que mantenían enfermo al Ecuador, pero para finales de 1999 la mayoría de la población estaba exhausta. El país era como el paciente agobiado que no quería más exámenes ni diagnósticos, y muchísimo menos tomar las duras medicinas de los ajustes económicos. Sus habitantes preferían encontrar un culpable o un nuevo doctor que se limitara a culpar a los doctores anteriores o que les dijera que había un error en el diagnóstico, que no estaban tan enfermos y que podían salir adelante sin someterse como país al duro tratamiento. Eso era preferible a hacerle caso al médico portador de las malas noticias que arrojaban los exámenes de laboratorio.

A pesar de que mi impopularidad era alta, más de la mitad del país se limitaba a pedir ‘rectificaciones’ y se oponía a mi renuncia porque pensaba que ello traería más caos. Mi situación no era distinta de la de varios presidentes de América Latina por la misma época, cuyos índices de aceptación estaban debajo del 20%. La crisis económica mundial de 1998-1999 demolió políticamente a varios gobiernos de la región y fue el año de la tormenta perfecta para nosotros: la combinación de El Niño, la pérdida de las exportaciones, la caída del precio del petróleo y la imposibilidad de encontrar préstamos se unieron para producir el peor año económico del Ecuador en más de siete décadas de vida republicana. De acuerdo con encuestas que publicaba la prensa, los principales problemas para los ecuatorianos eran la economía (34%), el desempleo (12%) y el dólar (7%).

Varios partidos políticos se manifestaron a favor de un cambio de Gobierno. La Conaie explicó en diciembre su posición frente a la crisis a través de su presidente, Antonio Vargas. Este dirigente sostuvo que la solución a los problemas ecuatorianos no era la sucesión presidencial ni nuevas elecciones, sino un Gobierno de salvación nacional, una junta de notables o una junta cívica, solución para la que, según ellos, todavía faltaba consenso. Así mismo, anunció su plan de tomar el Gobierno por la fuerza al decir que a partir de enero se instalarían parlamentos indígenas en cada provincia que concluirían en un levantamiento indígena el 16 de enero, y dijo que una asamblea del parlamento indígena popular de representación nacional produciría la transición. Por su parte, el Frente Patriótico que había convocado a una toma de la capital a finales de noviembre preparó un levantamiento en enero para exigir la renuncia del presidente “si no rectifica[ba]”. Proponía constituir una nueva asamblea que reformara la Constitución, organizara un nuevo Gobierno con representantes de todos los sectores y suspendiera el pago de la deuda externa por cuatro años.

Mientras tanto, continuaban las exigencias, las amenazas y hasta los paros de diversos grupos sociales a lo largo del país. La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) concedió plazo al Gobierno hasta el 14 de enero para que el Ministerio de Finanzas transfiriera las asignaciones

económicas para los gobiernos seccionales dispuestas en la Constitución y establecidas en el presupuesto general del Estado, asignaciones que la crisis fiscal impedía cumplir. Sus representantes se retiraron de la Comisión de Descentralización, que yo había creado luego de una reunión en la ciudad de Manta, con la insulsa excusa de que el presidente de la República no había asistido a una de sus sesiones. Por su parte, los trabajadores de las aduanas iniciaron un paro progresivo que empezaría con cuatro horas por día hasta que se atendieran sus demandas, y los trabajadores de Petroecuador amenazaron con paralizar la producción petrolera de modo progresivo. Hasta Rubén Rodríguez, el representante del exgrupo guerrillero de extrema izquierda Alfaro Vive Carajo (AVC)[1], dijo que era imperioso que el presidente renunciara para permitir la toma del poder de los sectores populares y la construcción de una nueva sociedad.

Por otro lado, mientras destacados empresarios serranos discrepaban de algunos de sus colegas costeños que pedían mi renuncia porque consideraban que mi dimisión causaría más caos en el país, aparecieron grupos pequeños que, como luego lo confirmarían los hechos, no se conformaron con el mero deseo de verme renunciar, sino que se dedicaron a planificar en secreto mi derrocamiento.

En medio de este caos económico, político y social, el Gobierno tenía claro que la evidencia en favor de la dolarización era abrumadora. En varias conversaciones con expertos internacionales, y en especial la que mantuve con Ricardo Hausmann por aquellos días, coincidimos en que a fines de 1999 el Ecuador registraba el superávit más alto de la década en su balanza comercial. Si bien esta era una situación temporal —que se explicaba en gran parte por la caída de las importaciones—, nos ofrecía una magnífica ventana de oportunidad, ya que, por el momento, el país contaba con recursos para dolarizar su economía[2].

Los seis grandes temas de la dolarización

Pocas horas antes del comienzo del nuevo milenio, hice una evaluación actualizada de los aspectos más importantes de la dolarización, que resumo aquí en cinco grandes temas:

El primer tema era **la viabilidad política y jurídica de la medida**. Esta dependía exclusivamente del Banco Central del Ecuador y del Congreso Nacional. Era claro que el éxito del proyecto de dolarización dependía, de acuerdo con la Constitución, de la autoridad monetaria y cambiaria del país, pues solo sería una realidad si el Directorio del Banco Central la adoptaba. Este contaría con todos nuestros análisis y argumentos como insumos en la decisión, pero serían ellos quienes al final la tomarían, y si la adoptaban, serían ellos quienes debían fijar el tipo de cambio de canje. Así mismo, también requeriríamos una gran reforma legal que debía ser aprobada por otro actor clave, el Congreso, el cual estaba controlado por la oposición política.

Sin embargo, había un obstáculo importante a tener en cuenta: la Constitución disponía que la moneda nacional era el sucre, y una reforma constitucional en estas circunstancias —pues como tal debería ser discutida por el Congreso en dos sesiones separadas por un año entre sí— habría hecho imposible adoptar pronto la dolarización. En el Gobierno concluimos que no podíamos eliminar el sucre, pero sí podíamos minimizar su rol. Si manteníamos la moneda fraccionaria y metálica en sucres y el papel moneda en dólares, cumpliríamos con la Constitución y no nos arriesgaríamos a que los enemigos de la dolarización pudieran destruirla consiguiendo una declaración de inconstitucionalidad.

El segundo tema era **la credibilidad del anuncio.** La medida debía ser aceptada sin reserva alguna por los agentes económicos, pues de lo contrario, fracasaría. Su credibilidad dependía de que los agentes estuvieran seguros de dos aspectos fundamentales: de que la tasa de conversión garantizaría que el país tendría suficientes reservas en dólares para retirar todos los sucres en circulación, y de que habría una mayoría política en el Congreso para aprobar las leyes que viabilizaran su aplicación.

Aunque en el Gobierno estábamos convencidos de los beneficios que traería la dolarización a las variables más importantes de la economía —pues con ella habría más dinero en circulación, más créditos, más depósitos, más disciplina presupuestal y bajas tasas de interés—, era necesario comunicarlos bien y claramente a los agentes económicos para aumentar su confianza en las instituciones y convencerlos de que con la dolarización podrían aprovechar mejor la alta tasa de crecimiento potencial del Ecuador, por ahora desperdiciada. Si lo conseguíamos, la dolarización podría detener la fuga de capitales.

El tercer tema era **la necesidad de encontrar la adecuada tasa de conversión de sucres a dólares.** Esta debía garantizar la conversión total a dólares de los pasivos en sucres del Banco Central y servir de ancla de confianza hacia el futuro. Sabíamos que mientras más liquidez en dólares tuviera el Banco Central, más baja sería la tasa de conversión y, por lo tanto, más posible sería dolarizar.

Nuestra opinión definitiva sobre la tasa de conversión de sucres a dólares dependería de que ajustáramos los análisis numéricos, que habíamos preparado con base en las cifras del Ministerio de Finanzas y las del Banco Central[3]. El precio actual del dólar en el mercado libre de cambios —el ‘dólar en la calle’— debería ser un indicador. El pánico económico de los últimos meses había incrementado el precio del dólar por el aumento en la demanda. Aunque ese precio podía crear un colchón inicial de protección a los exportadores, este se iría perdiendo poco a poco hasta desaparecer cuando se actualizaran los precios en la economía, pues estos aún no reflejaban la inflación reprimida de las últimas semanas y que se manifestaría en los próximos meses. Si los empresarios locales no desarrollaban capacidades competitivas basadas en productividad, invención, nuevos sistemas y

tecnología, podrían tener problemas en el futuro, sobre todo los exportadores, pues no podrían beneficiarse de las devaluaciones del sucre frente al dólar que tanto les habían ayudado anteriormente para mantener a flote sus negocios. Si dolarizábamos, se sumarían al inicio dos factores inflacionarios más: la natural incertidumbre inicial y el inevitable redondeo de precios, que comenté antes.

El cuarto tema era **la reducción forzosa y necesaria del déficit presupuestario que traería la medida**. Una dolarización se hacía con recursos propios, con recursos ajenos o con una mezcla de ambos. En otras palabras: desde adentro, desde afuera o con un esfuerzo combinado. Era claro que el Ecuador no contaba con recursos ajenos para dolarizar, pues estos solo podían venir del Fondo Monetario Internacional y de Wall Street, y la condición *sine qua non* para recibirlos era la reforma tributaria que el Congreso ecuatoriano había demostrado en múltiples ocasiones que no iba a aprobar. Por lo tanto, era un hecho que no podríamos dolarizar si dependíamos de recursos externos para arrancar.

No obstante, Ecuador sí contaba con los recursos internos para dolarizar. Como 1999 había sido un año tan extraño y dramático, el superávit registrado en la balanza comercial —debido en gran parte a la caída de las importaciones, situación temporal y anómala que tendería a normalizarse en poco tiempo— le ofrecía al país una importante base de divisas que nos permitiría arrancar aunque no tuviésemos un crédito externo de inmediato: bastaba con que el dinero del superávit se quedara aquí y no se fugara al exterior.

Ahora, si los recursos disponibles para la dolarización eran solamente internos, la administración del presupuesto del Estado entraría por fuerza en un régimen de extrema disciplina: no podrían salir más recursos que los que entraran y el Estado solo podría gastar lo que tuviera en sus manos, con lo cual el déficit presupuestario se ajustaría en corto tiempo. En caso de aprobarse la dolarización, la incapacidad de emitir moneda y la dificultad de conseguir crédito externo obligarían al Estado ecuatoriano a una restricción real del gasto. De esta forma, el presupuesto general del Estado se convertiría en un flujo de caja: “Si no hay dinero para pagar la luz del Palacio de Gobierno, se apaga la luz” era la frase dramática con la que graficábamos la situación futura. La ‘camisa de fuerza’ de la dolarización disciplinaría a los populistas “locos”, y por falta de “locos” dejaríamos pronto de ser un manicomio económico.

El quinto tema era **el manejo de las operaciones de canje de sucres a dólares**. La emisión monetaria del Banco Central durante 1999 para pagar a los depositantes en los bancos ecuatorianos se tradujo al final en una demanda de dólares, lo que aumentó la depreciación del sucre y, por ende, agravó las dificultades de pago de las empresas que vendían en sucres y que estaban endeudadas en dólares. Teníamos también que continuar el descongelamiento paulatino de los depósitos en dólares y continuar consolidando al sistema financiero, que había arrancado una nueva etapa a partir de las auditorías internacionales.

Finalmente, el sexto tema era **la naturaleza de la ejecución de la medida**. Sabíamos que la dolarización no sería un mecanismo fácil de aplicar ni una pócima mágica para la economía ecuatoriana, que tendría que administrarse con regulaciones y controles, y que requeriría de un tiempo de prueba antes de estabilizarse. En las reuniones del Equipo había señalado en una ocasión que para apuntalar su éxito debíamos diseñar un proceso al que llamaba REPASO (sigla de *rápido*, *estratégico*, *prudente*, *amable*, *simple* y *organizado*). Como toda medida nueva en una economía, la dolarización generaría situaciones imprevistas y desconocidas, y debíamos prepararnos para ello por medio de un proceso REPASO. Si la ejecución de este proceso era exitosa, resultaba fácil de imaginar el discurso de la anhelada victoria: los ecuatorianos y los mercados internacionales dirían que la dolarización había traído estabilidad a la economía y que había ayudado a controlar la inflación, a bajar las tasas de interés, a incrementar el comercio exterior, a subir la reserva monetaria, a subir la eficiencia de los bancos y, finalmente, a reactivar la economía ecuatoriana.

Dentro de los seis temas, el obstáculo más importante a finales de 1999 era la viabilidad de la medida, que dependía en primer lugar del Banco Central del Ecuador. Nos resultaba imperativo conseguir que el Directorio adoptara este cambio histórico. No obstante, sabíamos que sería difícil porque había opiniones muy firmes en contra de la decisión. Para empezar, la de su presidente, Pablo Better.

La hiperinflación espanta al Ecuador

Igual que un año antes, tenía presente la imagen de Jano —el dios bifronte romano que mira simultáneamente al pasado y al futuro— al dar inicio a la primera reunión del Equipo en el año 2000, el 4 de enero. En ella les dije a los miembros que el nuevo milenio no podía haber arrancado peor porque había empezado con un nuevo brote hiperinflacionario. Mario Prado ratificó lo que dije.

—Ahora mismo, mientras empezamos la reunión, el dólar bordea los 24.000 sucres —dijo el miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador—. Los medios han sido implacables con Pablo Better desde su última rueda de prensa. Se quejan de que no hay autoridad monetaria o cambiaria en el país que explique la crisis.

—A este paso, Pablo va a perder una fortuna en cervezas —ironizó alguien.

Recordé entonces su apuesta en televisión sobre la jaba de cerveza y el aumento del dólar. Aunque para algunos Pablo era un hombre de principios, para otros era simplemente testarudo. Yo me ubicaba en un punto medio, pues creía que sus últimas actuaciones como presidente del Directorio reflejaban

una mezcla de ambas.

—Lo acusan de que en su rueda de prensa de ayer lo único que hizo fue implorarle al mercado que no demandara dólares —comentó Pepe.

—La gran mayoría de analistas económicos piensa que las tres cartas que ha venido utilizando el Central por varios meses para reducir el número de sucres en circulación, que son elevar la tasa de interés, elevar el encaje bancario y emitir papeles, están quemadas —dijo Mario.

Aunque dije que sentía respeto y aprecio personal por Pablo y que lamentaba que se encontrara en esa situación, pues creía que su intención era patriótica, manifesté que discrepaba totalmente de sus ideas para solucionar la crisis, pues las consideraba equivocadas y que habían indignado a la población.

—Miguel —le pregunté al subgerente del Banco Central—, luego de la última reunión conjunta con el Central te pedí que dialogaras con ellos para acercar las posiciones. ¿Cómo te fue?

—Mal, en realidad muy mal —respondió despacio—. Cumplí con tu pedido, presidente. Mantuve dos reuniones con las autoridades del Banco, intenté acercar posiciones, pero sin ningún resultado positivo. Como un diálogo de sordos, lo calificaría yo. Las reuniones solo sirvieron para que cada uno defendiera con más firmeza sus posiciones.

—La flotación se ha convertido en una trampa para el Banco y no se dan cuenta de que están entrampados —dije—. Cayeron en un hoyo y, como no lo advierten, siguen cavando. Intentan desatar el nudo en el que están metidos, que no es un nudo normal, sino un nudo gordiano —hice una corta pausa y continué—. Dos cosas sabemos sobre nudos gordianos desde la antigua Grecia: la primera es que cada vez que alguien tira de un hilo para intentar desatarlo, el nudo gordiano se aprieta más. La segunda es que los nudos gordianos no se desatan, los nudos gordianos se cortan de un solo tajo —y dicho esto, acompañé mis palabras con un golpe suave y seco con el canto de mi mano derecha sobre mi escritorio.

—Exacto. Eso es lo que puede hacer la dolarización: cortar por lo sano e instalar otro paradigma —dijo Pepe.

—La dolarización es una mejor alternativa a prohibir el movimiento de capitales con el control único de cambios, que fue lo que nos propuso el Banco en la última reunión —dijo Mario.

Nos preocupaba sobremanera que la propuesta de control de cambios del Banco Central nos condujera a nacionalizar los bancos, porque debido al grado de apertura que había tenido el movimiento de capitales en el país y a la presencia de bancos *offshore* en los últimos años, el monitoreo del flujo de capitales habría sido casi imposible de otra manera.

Dije entonces que teníamos que actuar rápido para detener el nuevo brote hiperinflacionario. Anuncié que el Gobierno había acelerado los contactos políticos con todos los bloques para constituir una mayoría parlamentaria en favor de la dolarización. Para ello, Jaime Durán, secretario general de la Administración, estaba en reuniones con Jaime Nebot; Vladimiro Álvarez, ministro de Gobierno, estaba conversando con diputados del PRE; y Juan José Pons, presidente del Congreso, y Alexandra Vela, diputada de la DP, lo hacían con la ID.

Concluimos la sesión del Equipo para entrar a una nueva reunión con Pablo Better y el Directorio con el objeto de escuchar sus análisis actualizados sobre la crisis. Esperaba que Pablo fuera ahora más flexible para considerar la idea de la dolarización ante los indiscutibles resultados negativos de su política cambiaria, que se había devuelto como un búmeran contra él luego de su último anuncio económico. Para mi sorpresa y desencanto, su posición no había cambiado y defendió las medidas que nos había expuesto a finales del año pasado con su equipo de funcionarios. Ante la falta de propuestas concretas suspendí la reunión y les pedí a los miembros del Directorio que trajeran planteamientos específicos para cuando nos reinstaláramos al final de la tarde.

La tensión flota más que el dólar en el BCE

Al retomar la sesión de trabajo en la sala contigua a mi despacho, los argumentos fueron y vinieron en ambos sentidos, pero la posición antidolarización del presidente Better no cambió. Descartó el sistema de control de cambios planteado por la administración del Banco Central en días pasados y también descartó todo cambio hacia una tasa fija de la paridad cambiaria.

—Tenemos que anunciar la dolarización ya, Jamil —dijo Mario, exasperado por la cerrazón del presidente Better.

—¡No podemos hacerlo en la situación actual, Mario! ¡Sería un salto al vacío! —repliqué cortante—. No es que la dolarización sea un salto al vacío, es que la dolarización anunciada en las circunstancias de hoy sería un salto al vacío. Con hiperinflación o sin ella, sería un salto al vacío anunciarla sin acuerdo en el Directorio y en el Congreso. —Mientras tanto, Pablo Better se mantenía tranquilo e impávido.

En un tono más afable le expliqué a Mario que si la anunciábamos hoy y el Directorio del Banco Central no la aprobaba de inmediato, seríamos los protagonistas del más gigantesco acto fallido que se recordara en la historia económica ecuatoriana, que armaríamos un desbarajuste de tal naturaleza en los mercados interno y externo que el dólar se dispararía a la estratósfera, lo que no nos traería ningún beneficio. Le argumenté que podríamos anunciarla cuando tuviéramos una mayoría en el Directorio y en el Congreso se le diera viabilidad política.

—Pero no podemos esperar más, Jamil. Nos come la hiperinflación —insistió con angustia Mario—. El

Banco Central ha convocado a una conferencia de prensa mañana. Todo el país está a la expectativa —dicho esto, se dirigió a Pablo—. ¿Qué vamos a decir?

— Yo diré lo que tengo que decir. Diré que perseveraremos en la actual política monetaria. Eso significa que continúa la flotación —respondió Pablo de manera enfática.

En el Equipo nos costaba creer tanta obstinación de parte de Pablo Better. No estábamos de acuerdo con él, pero sabíamos que tenía las atribuciones constitucionales para dar este tipo de anuncios como presidente del Directorio. Aunque el país se había acostumbrado a ver a sus autoridades económicas anunciando de manera conjunta las decisiones importantes, el superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Guzmán, y el director del Banco Central, Mario Prado, expresaron que no participarían en la rueda de prensa sobre la permanencia de la flotación de la tasa de cambio. Por su parte, el ministro de Finanzas, Alfredo Arízaga, consideró que su ausencia en la rueda de prensa aumentaría la inestabilidad cambiaria y decidió participar junto al presidente del Directorio. Al terminar el día flotaba entre el Equipo la sensación ominosa de que la rueda de prensa del día siguiente sería un fracaso.

En la rueda de prensa del 5 de enero, el presidente del Banco Central del Ecuador dijo que no había condiciones para la dolarización y que se mantenía la flotación de la tasa de cambio. El dólar subió entonces a 30.000 sucres y cerró en cerca de 24.000 el mismo día. La prensa y casi la totalidad de voceros económicos del sector privado trituraron con alarmante agresividad las declaraciones del presidente Better, argumentando que el Banco Central había perdido toda credibilidad, que el sucre había sufrido una depreciación del 17 % en los últimos tres días y que había que estar ciego ante las evidencias para insistir en la flotación como mecanismo de control del dólar, pues el comportamiento del mercado había demostrado que no funcionaba.

En la tarde, me enteré de que Mario Prado había tenido que ser ingresado a una clínica de Quito porque los niveles de estrés le habían complicado la diabetes que padecía.

La minirrebelión en la DP

Por aquellos días iniciales del nuevo milenio, dos temas ocupaban la atención del país: la mayoría, angustiada por la hiperinflación y el descontrol del dólar, esperaba el golpe de timón de la dolarización, mientras que una pequeña minoría se concentraba en los rumores de cabildeos y conspiraciones para sustituir al Gobierno.

En el Gobierno había también diferentes equipos dedicados a ambas actividades. Mientras las cabezas económicas estaban concentradas en dolarizar la economía y matar la hiperinflación, las cabezas políticas lo estaban en defender la democracia. La conexión entre ambos grupos se producía en las reuniones de lo que yo llamaba el “supergabinete” —el gabinete de los secretarios de Estado—, que se llevaban a cabo con mayor informalidad y fluidez por la importancia y urgencia de los temas por resolver. Mi prioridad en las reuniones estaba en parar la hiperinflación y buscar un acuerdo con el Banco Central y los apoyos políticos en el Congreso para introducir la dolarización.

El día de la rueda de prensa del Banco Central cité a una reunión del grupo parlamentario de la DP —el partido del Gobierno— en la tarde. Tenía la esperanza de que sus miembros trajeran alternativas que abrieran el abanico de posibilidades de acción del Gobierno. Casi todos los diputados concurrieron, encabezados por el presidente del Congreso, Juan José Pons. La sesión transcurrió con normalidad y en un ambiente cordial. Me entregaron un memorando de diez puntos que contenía las aspiraciones de los diputados, que básicamente coincidían con los pedidos del país. Me hubiera encantado encontrar ideas y propuestas nuevas que el Gobierno pudiese utilizar, pero todas se referían a áreas en las que ya estábamos trabajando. En algunas de ellas incluso había alcanzado notables progresos[4].

En la reunión aclaramos algunos malentendidos que originaban ciertas fricciones entre el Gobierno y su bloque parlamentario, definimos mecanismos para comunicarnos mejor y renovamos nuestra unidad partidaria. El tema principal de la reunión (que duró cinco horas) fue la autonomía del Banco Central, que sumada al bloqueo político del Congreso no nos permitía avanzar en nuestra agenda económica. El bloque parlamentario manifestó que prepararía un proyecto de reforma constitucional para devolverle al Ejecutivo la influencia en la determinación de las políticas monetaria, cambiaria, financiera y crediticia, que estaban completamente a cargo del Banco Central. Sin embargo, en el Gobierno sabíamos que este camino sería incierto, largo y tortuoso, y que no nos ayudaría a resolver las urgencias del momento.

El diario *El Comercio* informó de esta reunión al día siguiente con un titular inquietante: “A la DP se le acabó la paciencia con Mahuad”. El texto de la noticia, probablemente escrita con anterioridad a la reunión, reflejaba las expectativas que algunos sectores políticos tenían de esta y comentaba que el bloque había resuelto endurecer su posición y no seguir proponiendo ideas al presidente, sino exigirle “liderazgo y firmeza”. “¿Qué sugieren que yo haga que no haya intentado ya?”, me preguntaba.

De todos modos, me llamó la atención que no asistieran a la reunión los diputados Raúl Hurtado y Alexandra Vela[5] —con quienes habíamos mantenido una estrecha relación de amistad por 18 años y hablábamos con mucha frecuencia—, y Pedro Pinto, a quien conocía hacía casi el mismo tiempo. Al referirse a su ausencia en la reunión, la prensa dijo que el grupo CORDES[6] —el grupo de diputados cercano al expresidente Osvaldo Hurtado— no estuvo presente.

La frontal oposición de CORDES a la dolarización era pública y notoria. De hecho, hacía menos de un año, el director ejecutivo de CORDES, Vicente Albornoz, junto con Rafael Donoso, había escrito un

artículo sobre la posibilidad de aplicar un sistema de convertibilidad en el país, que contenía tres partes: la convertibilidad argentina, el funcionamiento teórico de la convertibilidad y la factibilidad de aplicarlo en el Ecuador. En el estudio, Albornoz concluyó que las condiciones económicas y políticas del Ecuador, tanto estructurales como coyunturales, sumadas a la situación económica mundial actual, no hacían recomendable un sistema de convertibilidad para el país. El estudio finalizó con una sola frase: "La convertibilidad no es viable".

Nuestros asesores Domingo Cavallo, Guillermo Mondino y Jorge Vasconcelos, parte de la Fundación Mediterránea[7], discrepaban de esta visión. Los tres habían imaginado, diseñado y aplicado el sistema de la convertibilidad en Argentina en 1991 y creían que la dolarización era viable y conveniente para el Ecuador. Por supuesto, pesaban más en nuestros análisis sus opiniones —pues habían conducido un proceso que había demostrado ser exitoso en la práctica— que las de observadores lejanos del fenómeno argentino como el economista Albornoz.

Así mismo, en un artículo titulado "¿Cuántos sucres por dólar?"[8], de *Carta Económica*, una publicación periódica de CORDES, el mismo autor sostuvo en enero de 2000 —precisamente el mes en que dolarizamos—, que "el simple cociente dará el tipo de cambio" y que este debía ser, por lo menos, de 32.400 sucres por dólar. Albornoz explicaba así cómo había obtenido la cifra: "Los escenarios: 18,8 billones [de sucres] para 580 millones de dólares: 32.400 sucres por dólar. Si se respalda toda la base monetaria y se utiliza solo la liquidez propia del BCE, mucho más alto". Sin embargo, 20 años después, en una entrevista concedida al diario *El Universo* con motivo del cumplimiento de los 20 años de la dolarización, el economista Albornoz sostuvo que el tipo de cambio de canje debía haber sido de 35.000 sucres: "Nunca se supo por qué el expresidente Jamil Mahuad consideró que la cotización del dólar en sucres, en enero de 2000, debía ser de 25.000. Lo que sí se conoce ahora es que fue un cálculo erróneo"[9].

Por su parte, en el artículo "Observaciones iniciales sobre la 'Dolarización'"[10], publicado en *Carta Económica* tan pronto adoptamos la medida, el economista Gustavo Arteta escribió: "La decisión ha sido vista por toda la ciudadanía como una movida política y sin preparación técnica. Tanto es así, que las reformas legales no están listas todavía y el BCE está buscando recursos adicionales (…), a pesar de que las encuestas difundidas públicamente por la empresa Market revelan un mayoritario respaldo a la decisión y el deseo de que se efectúe rápidamente". Arteta hace una absurda generalización al creer que "toda la ciudadanía" coincidía con lo que él tenía en su mente. Su falta de objetividad se ratifica en la evidente contradicción al final de su propio párrafo: si "toda la ciudadanía" vio la dolarización "como una movida política y sin preparación técnica", ¿cómo es que las encuestas "revelan un mayoritario respaldo a la decisión y el deseo de que se efectúe rápidamente"?

Tres trampas lógicas que acechan la toma de decisiones

Al día siguiente de la rueda de prensa sobre la flotación, estaba en mi despacho conversando con Pepe.

—Ya registramos un 28,5% de depreciación del sucre en los primeros cuatro días hábiles de enero. Como si fuera un regalo de los Reyes Magos, hoy, 6 de enero, el dólar subió a más de 26.000 sucres —opinó Pepe con cáustica ironía—. ¿A qué atribuyes tanta necedad de don Pablo? —me preguntó.

—Estaba pensando en eso —respondí—.

Recordando algunas cosas que había aprendido sobre cómo optimizar los procesos de toma de decisiones, le dije a Pepe que había tres trampas psicológicas en las que solíamos caer los seres humanos y que nublaban nuestra capacidad de reflexión. Lo más grave es que eran trampas subconscientes, y por eso el presidente del Banco Central podría no darse cuenta de que estaba cayendo en ellas.

La primera, le dije, se llama la *trampa del costo hundido*. De acuerdo con esta, cuando hemos tomado una posición sobre un tema —es decir, hemos 'invertido' en esa posición, por lo cual es un costo hundido—, tenemos la tendencia a no cambiarla y, más bien, a mantenerla como una forma de justificar la posición que adoptamos en el pasado, aunque hacerlo nos traiga pérdidas adicionales que atenten contra nuestro bienestar. Esta actitud nos lleva a escalar nuestros compromisos y, en situaciones extremas, a redoblar nuestras apuestas por posiciones afines a nuestra 'inversión' que otras personas considerarían equivocadas o arriesgadas. Incluso podemos llegar al dilema extremo del 'todo o nada' —invertir la totalidad de nuestros medios para mantener nuestra 'inversión'— frente a una situación por resolver, impulsados por la ilusión de que esta vez la suerte nos ayudará y la situación cambiará por completo. La clave está en reconocer la atracción magnética que ejerce el costo hundido sobre nosotros.

—Como dicen algunos en Loja: "¿Qué más me quedaba si ya el gasto estaba hecho?". O también: "Porque ya lo pagué, me lo como" —bromeó Pepe, y nos reímos.

La segunda trampa, continué diciéndole a Pepe, es la reconocida incomodidad que genera la *disonancia cognitiva*[11], que se produce cuando las creencias de una persona entran en conflicto con la nueva información que la realidad ofrece. Ante esto, la persona intentará eliminar la incomodidad eliminando la disonancia y transformándola en consonancia, para lo cual tiene dos caminos: cambiar su modo de pensar —es decir, sus creencias— o negar la nueva evidencia de la realidad. Esto último lo hace filtrando cuidadosamente los elementos de la realidad que no coinciden con las tesis que defiende y dejando pasar solamente aquellos que refuerzan lo que cree. Esta conducta se llama el *prejuicio de la*

confirmación y desemboca en un apego casi ciego a las creencias que profesamos.

Por último, le dije a Pepe, la tercera trampa es el *prejuicio de lo disponible*, que consiste en la tendencia a usar de modo automático la información que creemos que 'está lista': caemos en él cuando usamos, por ejemplo, la noticia más reciente sobre un tema porque está más fresca en nuestra memoria personal, o el caso más recordado, porque se grabó en la memoria colectiva. Esta trampa puede llevarnos a establecer analogías equivocadas y correlaciones engañosas entre variables que no guardan relación entre sí.

—¿Cómo evitar caer en esas trampas? —preguntó Pepe.

—Siempre ayuda estar alerta, observar nuestro comportamiento, escuchar con atención las opiniones ajenas y estar abiertos a recibir la nueva información que aparezca y las sugerencias que nos hagan. También ayuda poner límites a las situaciones y marcarlos con líneas rojas, y preparar alarmas que se activen cuando nos acerquemos a ellos. Por ejemplo, ¿has oído la frase "nunca pongas dinero bueno detrás de dinero malo?" —le pregunté.

—Sí. He visto que la usan los banqueros como escudo para negarte los préstamos cuando vas a pedir un nuevo crédito para un negocio que está en dificultades.

—Esa regla, cuando se aplica de modo correcto, te protege de la trampa del costo hundido.

Entonces, le conté un hecho de la vida real que ilustraba lo valioso que es poner límites de manera anticipada. En el monte Everest, la montaña más alta del planeta, existe lo que se conoce como la 'zona de la muerte', llamada así porque ningún escalador puede permanecer ahí más de cierto tiempo, ni en el ascenso ni en el descenso, aunque esté provisto de suficiente oxígeno, porque la altitud puede producirle un edema cerebral. Muchos montañistas han fallecido cuando descendían del monte luego de coronarlo. Como los escaladores inician el ataque a la cumbre muy temprano deben alcanzarla antes de las 2:00 de la tarde. Si a esa hora no la han coronado, deben iniciar el descenso a pesar de que se encuentren muy cerca de alcanzarla porque si no lo hacen, el riesgo de un edema cerebral minimiza sus posibilidades de volver con vida. Sin embargo, algunos violan la 'regla de las 2:00 de la tarde' porque, de alguna forma, están pensando algo como lo siguiente: "Llegar a la cumbre del Everest ha sido mi sueño desde que era niño. Esta expedición me ha costado mucho dinero, me he preparado durante muchos meses, pasé el brutal proceso de aclimatación a la altura de varias semanas y ahora estoy, finalmente, a pocos metros de la cumbre". Sienten que están tan cerca de alcanzar su objetivo que no quieren regresar sin realizar un "último esfuerzo". Para muchos, realizar ese último esfuerzo se convirtió en algo literal: fue el último esfuerzo de sus vidas porque tomaron el riesgo y la apuesta les resultó fatal.

—La pregunta sería —agregó Pepe, conectando el hecho con la dolarización—: ¿hasta qué límite debe subir el precio del dólar para abandonar la estrategia que no está funcionando? ¿Qué precio del dólar nos dirá que ya son las '2:00 de la tarde'?

A esto, recuerdo que Pepe mismo se respondió la pregunta: para nosotros, claramente, ya habían pasado las 2:00 de la tarde, pero para Pablo Better aún no habían llegado.

Aunque en ese momento no estaba seguro —ni lo sigo estando hoy—, creo que las teorías del costo hundido, la disonancia cognitiva y el prejuicio de lo disponible podrían ayudar a explicar en parte la posición testaruda del Banco Central del Ecuador frente a la decisión de mantener la flotación de la tasa de cambio.

La puntilla del FMI: si no pude exceptuar a Rusia, ¿cómo exceptuar a Ecuador?

En noviembre de 1999, una comisión técnica del Fondo Monetario Internacional había revisado en Quito las cifras actualizadas del presupuesto del 2000 tan pronto este había sido aprobado. Después de revisarlas, el organismo concluyó que la estrategia de fortalecimiento del sistema bancario, que inició en mayo con las auditorías internacionales, se había desfasado de los acontecimientos económicos del país y que debía ser ajustada. Por esta razón, el FMI introdujo nuevas condiciones para acceder al programa, tales como la venta de activos de los bancos cerrados, la subasta de los bancos en saneamiento que permanecían abiertos y la introducción de la normativa internacional de Basilea en el sistema financiero nacional en el menor tiempo posible, la cual exigía que los bancos elevaran su nivel de solvencia patrimonial al 12%. El superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Guzmán, le argumentó al organismo que era imposible implementar estas acciones de inmediato en las circunstancias actuales del país y les propuso alcanzar gradualmente esta meta en un período de tres años.

Por aquella época recibí una llamada de Michel Camdessus, director gerente del FMI, quien me manifestó su solidaridad por las dificultades que estaban atravesando el Ecuador y mi Gobierno, y comentamos el contenido de su carta del 19 de noviembre, en la que había manifestado la necesidad de hacer reformas para presentar la propuesta de apoyo al Directorio del organismo. Le expliqué que era imposible que el Congreso aprobara un incremento de impuestos en la situación de recesión, pobreza y angustia que estaba viviendo el país y le pedí que hiciera una excepción con el Ecuador.

—Comprendo la situación —me respondió—. Es más, mientras conversamos veo la servilleta con el dibujo del barco que me diste. La he puesto debajo del vidrio de mi escritorio.

—La situación es peor ahora que cuando te di ese dibujo —le interrumpí.

—Eso también creo yo. Lamentablemente no puedo hacer ninguna excepción a las normas del Fondo.

Me contó entonces que hacía poco tiempo había tenido una conversación muy similar con el presidente de Rusia, Boris Yeltsin, quien le había explicado que el Parlamento ruso no iba a autorizar la reforma tributaria que pedía el FMI y le había solicitado también hacer una excepción de la norma general con su país. Me dijo que le había contestado lo mismo que a mí: que no podía hacer excepciones, que las políticas del FMI se aplicaban por igual a todos los países del mundo y que los límites de déficit y la reforma tributaria eran parte de esas políticas. Con delicadeza me pidió que comprendiera que si no había podido exceptuar a Rusia, tampoco podía exceptuar a Ecuador.

El mensaje era claro y confirmaba las declaraciones públicas que durante varios meses habían realizado todos los voceros del organismo y los conceptos de su carta del 19 de noviembre. Lo único nuevo era el elemento geopolítico relacionado con el poco peso internacional del Ecuador. La comparación con Rusia era explícita y avasalladora: si no había hecho excepciones con un país del tamaño y la influencia mundial de Rusia, ¿cómo iba a hacerlas con el Ecuador? "A buen entendedor, pocas palabras", pensé con desasosiego.

—Una vez más —me dijo Camdessus—, repito que aprecio tus incansables esfuerzos por conseguir una reforma tributaria y un presupuesto razonable.

—Estoy de acuerdo contigo en eso —le dije—. El Ecuador lo necesita, pero no hay manera de que logre persuadir al Congreso.

—Como tú sabes, Jamil, el Fondo se relaciona con los países, no con el poder Ejecutivo de los países. Las relaciones políticas internas entre el Ejecutivo y el Congreso ecuatorianos tienen que ser resueltas por ustedes para que puedan presentar una posición unitaria frente al mundo. He declarado varias veces que el Congreso debería apoyar tus propuestas. Me parece que mis palabras no han surtido ningún efecto —percibí un tono reflexivo, quizás algo sombrío, y agregó una corta frase—: No puedo ir más allá.

En diciembre, Peter Romero, subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de los Estados Unidos[12] —y con quien me había reunido en Washington el año anterior para discutir el apoyo de los organismos multilaterales al país—, llegó a Quito con la intención de conversar con los sectores políticos para acelerar las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional; estaba preocupado por la gran cantidad de rumores que había sobre la desestabilización de la democracia en Ecuador. Me preguntó si deseaba hablar con el presidente Clinton y le respondí que por supuesto. Me dijo entonces que coordinaría la llamada a su regreso a los Estados Unidos.

Clinton: gestión de última instancia con el prestamista de última instancia

En enero del 2000, los medios de comunicación nacionales y extranjeros comentaban de manera abierta la fragilidad económica del Ecuador, la debilidad política del Gobierno y el riesgo de inestabilidad democrática. Estábamos pendientes de recibir la llamada del presidente Clinton, con quien no había tenido un encuentro personal desde que me invitó a estar presente en el Desayuno de Oración[13], en febrero de 1999. Ese día yo había compartido la mesa con el líder palestino Yasir Arafat y con Leia Rabin, viuda del primer ministro israelí Isaac Rabin, asesinado hacía unos años por un fanático israelí que condenaba sus esfuerzos por la paz entre Israel y Palestina. Recuerdo que en el evento, el presidente Clinton pidió orar por los procesos de paz y, dirigiéndose a mí con un gesto de su mano, pidió también rezar "por el acuerdo hecho por los líderes de Ecuador y Perú". Luego, agregó que pedía también "rezar por los hacedores de paz", en referencia a los procesos de paz que avanzaban en el mundo por aquel entonces.

Recibí la llamada del mandatario de los Estados Unidos y nos saludamos cordialmente.

—Sé que su país y su Gobierno están enfrentando serios problemas. Usted tiene nuestro respaldo. ¿Qué puedo hacer para ayudar? —me preguntó el presidente Clinton.

Le dije que un primer desembolso del Fondo Monetario Internacional seis meses antes habría sido un gran paso adelante, quizá suficiente para cambiar la inercia de la crisis, pero que a estas alturas necesitábamos más que eso porque la situación se había complicado en extremo. Le manifesté que de todas maneras, un desembolso del organismo ayudaría, pues le daría una inyección importante a la economía, mandaría el mensaje correcto a los agentes económicos y podría hacer que cambiaran las expectativas de algunos de ellos.

—Me haré cargo del tema —dijo el presidente después de oír mi explicación—. Le deseo suerte.

—Igual a usted. Gracias, señor presidente —y me despedí.

El 7 de enero, el ministro de Finanzas, Alfredo Arízaga, me informó que lo habían llamado del FMI para coordinar la venida de otra misión para verificar datos, y que creía que ello tenía relación con la conversación con el presidente Clinton.

—Muy mala noticia —intercalé—. Si luego de la intervención del presidente de los Estados Unidos lo único que podemos conseguir es otra misión de verificación de datos, otra *fact-finding mission*[14], no vamos a ninguna parte. Equivale a que un doctor, en lugar de hacer la transfusión de sangre que un paciente necesita de urgencia, solicite nuevos exámenes de laboratorio[15].

Luego de permanecer en silencio unos segundos, le dije a Alfredo que estaba convocando en la tarde a una sesión del gabinete, a la que había invitado a algunas altas autoridades del Estado afines al Gobierno, para explicar con detalle por qué estábamos decididos a dolarizar la economía y para hablar franca y abiertamente de los rumores de golpes de Estado, renuncias y sucesiones que circulaban por

aquel entonces. Terminaríamos la reunión con una cena.

1 Grupo terrorista ecuatoriano que intentó desarrollar un movimiento guerrillero en el Ecuador. Estuvo vinculado con otras organizaciones político-militares de izquierda radical latinoamericana como el M-19 de Colombia y el movimiento sandinista en Nicaragua.

2 Los superávits de la balanza comercial ecuatoriana en millones de dólares habían sido: 1009 en 1990, 643 en 1991, 1018 en 1992, 592 en 1993, 561 en 1994, 324 en 1995, 1193 en 1996 y 598 en 1997. En 1999 registró un déficit de 995. Información tomada de varios boletines de información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

3 Miguel Dávila explica con detalle esta situación en su artículo, incluido en este libro.

4 Estos eran los puntos: 1) Definición de una línea política de alianzas con objetivos y compromisos permanentes para darle sustento político al Gobierno y estabilidad al país, logrando la reforma legal, de esta forma, viabilizar la reforma estructural. 2) Instauración de un sistema masivo de empleo. 3) Obtención inmediata de recursos económicos como el requerimiento del crédito del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, utilizando la titularización de las reservas petroleras como garantía. 4) Reformas urgentes al sistema financiero nacional para fortalecer los sistemas de control y limitar la garantía de depósitos. 5) Definición de una política monetaria y cambiaria que permita el control del tipo de cambio, reducción de la inflación y tasas de interés, así como también posibilitar la recuperación del poder adquisitivo de los salarios. 6) Inmediata reactivación del Banco de Fomento. 7) Apoyo irrestricto a toda acción para erradicar la corrupción, e investigación severa e independiente de la corrupción bancaria para sancionar a los responsables y recuperar el dinero patrimonio de los ecuatorianos. 8) Dentro de la campaña anticorrupción se dará especial atención a los temas aduaneros y petrolero. 9) Construcción y gestión del frente social a cargo de la Democracia Popular. 10) Implementar acciones para la ejecución de proyectos nacionales como Mazar, San Francisco y Termoriente, y la utilización en la vialidad de créditos asignados para este fin por la CAF, BNDS y el BICE.

5 Alexandra y Raúl habían sido leales e inteligentes miembros de mi equipo más cercano durante varios años. Ahora, ambos prestaban grandes servicios al país en el Congreso: ella con su trabajo incansable en la construcción de acuerdos políticos y en la negociación de resoluciones y textos legales, de los cuales sin duda el más importante fue el de la autorización del arbitraje de los países garantes en el conflicto con el Perú; él, por su parte, en el debate y la discusión de los temas económicos, tributarios y presupuestarios.

6 La Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo (CORDES) se define a sí misma en su sitio web como “una institución privada sin fines de lucro fundada en 1984, por iniciativa de un pluralista grupo de académicos y profesionales con experiencia en los sectores público y privado”. Sus opiniones gozaban de prestigio y eran seguidas con respeto por los sectores informados de la población. Fue fundada y ha sido presidida hasta hoy por el expresidente Osvaldo Hurtado.

7 De acuerdo con su sitio web, la Fundación Mediterránea fue creada en la ciudad de Córdoba (Argentina) en 1977 por iniciativa de un grupo de empresas de la provincia de Córdoba con el objeto de “promover la investigación de los problemas económicos nacionales, contribuir al mejor conocimiento y solución de los problemas económicos latinoamericanos y crear un foro apartidista donde se discutan los grandes problemas nacionales y latinoamericanos”.

8 Albornoz, V. (2000, enero). ¿Cuántos sucres por dólar? *Carta Económica: Publicación mensual sobre la economía ecuatoriana* (edición especial).

9 “Cambio debió ser de S/35,000 por dólar, dice experto sobre dolarización que cumple 20 años” (2020, 5 de enero). *El Universo*.

10 Arteta, G. (2000, enero). Observaciones iniciales sobre la “Dolarización”. *Carta Económica (*CORDES*). Edición especial,* 1-2.

11 Propuesta por uno de los pioneros de la psicología social, Leon Festinger, en 1957.

12 Peter F. Romero había sido embajador de los Estados Unidos en el Ecuador (1993-1996).

13 El *National Prayer Breakfast* es un evento anual al que concurren las más altas autoridades de los tres poderes de Estados Unidos para orar por su país y por la aplicación de principios de la moral universal en el mundo, en un momento de reconciliación nacional. Cada año, el presidente de los Estados Unidos invita a un reducido grupo de líderes internacionales a que participen en él, lo que es considerado un alto honor por parte de los invitados.

14 Estas misiones tienen por objeto recoger información para actualizar el conocimiento detallado de los nuevos hechos y acontecimientos que hubiesen ocurrido en un país desde una visita anterior de una misión similar.

15 El FMI, según parece, tenía otra percepción del estado de la situación. En la conferencia dictada en mayo que hemos venido comentando, Stanley Fischer afirmó que en el organismo internacional estaban “listos para concluir otro acuerdo en enero de 2000, justo antes de la dolarización”. Fischer, S. (2000, 19 de mayo). *Ecuador and the* IMF [conferencia]. Hoover Institution Conference on Currency Unions. Palo Alto, California.

CAPÍTULO XIX

La batalla del Banco Central

El gabinete aprueba la dolarización

—En síntesis, ¿qué harías tú? —le pregunté a Álvaro Guerrero, expresidente del Consejo Nacional de Modernización, al concluir una corta conversación sobre la dolarización antes de reunirme con el gabinete.

— Jamil, la gente ya escogió la dolarización. ¿La oficializas o no la oficializas? Yo lo haría porque está muy bien analizada y pensada. Por otra parte, aun así, tiene elementos de apuesta —me respondió.

Al abrir la sesión de gabinete, dije:

—Hemos declarado al país en emergencia debido a la marcha indígena hacia Quito. La prensa informa que las convocatorias hechas por sus dirigentes, en buena hora, no han tenido mayor respuesta.

Luego, entré al tema central de la reunión.

—¿Dolarizar o no dolarizar? Esa es la pregunta —dije, parafraseando a Hamlet—. Empezaremos con un análisis de Alfredo sobre los pros y contras de la dolarización.

A continuación, Alfredo se dirigió al gabinete. Señaló primero las ventajas de la dolarización[1] y luego se concentró en las objeciones a la medida, a las que dividió en económicas, sociales y culturales. En el primer grupo de objeciones, las *económicas*, aclaró que los opositores en realidad se referían a los costos que ellos creían que la dolarización traería al país, y que al actuar así, lamentablemente, mezclaban *costos reales* con *costos hipotéticos* en sus objeciones. Señaló que lo que ellos llamaban costos podían ser, por el contrario, oportunidades. Con el ánimo de analizar la verdadera naturaleza de cada costo, Alfredo los describió uno por uno, y empezó por los costos reales:

- Primero estaba la *pérdida de política monetaria*, es decir, de la capacidad de emitir moneda propia. Aunque era cierto, ¿no era eso lo que estábamos buscando, es decir, ponerle una camisa de fuerza a un país donde parecía que vivíamos en un "manicomio", como había dicho monseñor Ruiz? ¿Qué política monetaria podíamos imaginar para el sucre en ese momento cuando no había demanda de la moneda porque la gente simplemente ya no quería recibirla? ¿Estábamos renunciando a algo que realmente teníamos o a algo que únicamente creíamos tener?
- Luego, señaló la *pérdida del señoreaje*, es decir, del beneficio que obtiene la banca central de un país por acuñar una pieza monetaria —metálica o en papel moneda—, cuyo costo intrínseco es menor a su valor nominal. Esta, según Alfredo, sí era una pérdida de ingresos real, que se había calculado entre USD 20 millones y USD 30 millones anuales, lo que era, en su concepto, una cantidad manejable para la economía ecuatoriana.
- Finalmente, señaló la *pérdida de flexibilidad cambiaria.* No sería imposible, aunque sí muy costoso, volver nuevamente a un sistema de moneda propia luego de abandonarla para adoptar el dólar estadounidense. Pero ¿no era eso lo que buscábamos: imponer una camisa de fuerza que nos disciplinara a todos y de la cual fuera muy difícil salir para impedir que cualquier Gobierno pudiera cambiarla a su antojo?

Después de exponer los costos reales, Alfredo pasó a describir los costos hipotéticos de la dolarización, que la oposición presentaba como reales:

- Primero, estaba el argumento de que *la dolarización aumentaría el desempleo y la pobreza*, pues pronosticaba que el efecto inevitable de un choque externo —como la caída de exportaciones, cierre de flujo de capitales o incremento de las tasas de interés internacionales— en una economía dolarizada serían la recesión, el desempleo y una mayor pobreza. Además, que en una economía dolarizada —en la que no se puede devaluar la moneda— los choques económicos externos se absorberían reduciendo el crecimiento de la economía, la cantidad de bienes y servicios producidos, y sus precios. Frente a esto, considerábamos que la secuencia no era inevitable, pues confiábamos en que el sector privado ecuatoriano haría los ajustes que la dolarización requiriera.
- Segundo, que *en una economía dolarizada el incremento de la productividad sería lento*, si es que se llegaba a dar. Creíamos que esto no tenía por qué ser así, pues dependía de las condiciones del negocio y de la capacidad de sus administradores. Confiábamos en que los gerentes en el Ecuador encontrarían formas de incrementar la productividad mediante el uso de nuevas tecnologías y sistemas de administración y de producción, y que aprovecharían la reducción y la estabilidad de la inflación, del precio del dólar y de las tasas de interés. Las gerencias de producción y ventas, y no las

tesorerías, deberían ser las generadoras de ingresos en este nuevo esquema.
- Tercero, que los *depositantes ecuatorianos entrarían en pánico, retirarían los depósitos y los bancos quebrarían una vez anunciada la medida*. Creíamos que ocurriría lo contrario: una moneda creíble calmaría el pánico, y dado que el sistema financiero ahora estaba sano —como resultado de las auditorías internacionales del año anterior y las medidas tomadas para resolver los problemas encontrados—, los depositantes dejarían sus depósitos en dólares en el país y, por ende, el sistema financiero se fortalecería.
- Y cuarto, que *una vez anunciada la medida nacería un mercado negro paralelo de compra y venta de dólares*. Creíamos, por el contrario, que tendríamos un solo mercado, con un solo dólar y un solo precio donde todas las transacciones serían transparentes. No encontrábamos razones por las cuales se desarrollaría un mercado negro en un país donde solamente circularan dólares de manera completamente libre.

Luego de describir los costos hipotéticos, Alfredo presentó lo que la oposición presentaba como costos y que nosotros, por el contrario, considerábamos oportunidades:

- Primero, que *las exportaciones del Ecuador perderían competitividad porque ya no se podría devaluar*. En la economía actual, al producirse una devaluación, un exportador experimentaba dos efectos benéficos: recibía más sucres por cada dólar y, aunque pagaba más en sucres por los factores de producción que importaba del exterior, pagaba menos por los factores de producción local (que por pagarse en sucres devaluados, significaban un menor costo en el precio final del producto, además de que no subían en la misma proporción que la devaluación). Considerábamos que con la dolarización, los exportadores perderían la competitividad monetaria, pero ganarían competitividad productiva en medio de una economía estabilizada, sin devaluaciones y con tasas de interés e inflación internacionales que les permitirían planificar a largo plazo.
- Segundo, que *perderíamos mecanismos para la negociación con los sectores sociales*. Era cierto que perderíamos los mecanismos de ajuste actuales para la negociación en este tema, los cuales nos habían llevado a un sistema salarial lleno de complejidades para tratar de mantener, sin ningún éxito, el valor de los ingresos frente a la inflación. Por el contrario, nuestra opinión era que al tener todos los precios en dólares, la estabilidad de los salarios por la baja inflación nos permitiría negociar al mismo tiempo, sobre un terreno más sólido que el actual, los temas sociales espinosos y relacionados entre sí como el incremento salarial y el incremento del precio de los combustibles.
- Tercero, que *el Gobierno perdería el ingreso del 'impuesto inflacionario'* (llamado así porque los salarios que los empleados y trabajadores recibían a lo largo del año en una moneda que se devaluaba constantemente perdían un importante porcentaje de su poder adquisitivo, produciendo en los salarios el mismo efecto de pérdida de ingresos que si se hubiera aplicado un impuesto sobre ellos; es decir, aumentaba la liquidez del Gobierno en detrimento de los ahorros de los ciudadanos). Es verdad que perderíamos el impuesto inflacionario porque la dolarización eliminaría la inflación descontrolada, pero ¿había algo más maligno y torcido en la gestión monetaria de un país que incrementar los ingresos del presupuesto nacional recurriendo a la inflación como mecanismo de ajuste?[2]
- Cuarto, que *el sistema de control de cambios (que el Banco Central proponía como la alternativa a la dolarización) estabilizaría el dólar*. Algunos decían que era mejor establecer un sistema de control de cambios porque eliminaría la especulación con el dólar debido a que bajarían las expectativas de rentabilidad en dólares y aumentarían los incentivos para invertir en sucres. Creíamos que con dicha medida ocurriría exactamente lo contrario: se multiplicaría la especulación y subirían las expectativas de rentabilidad en dólares (como había ocurrido cada vez que se había implementado sin éxito un sistema de control cambiario en el Ecuador en las últimas décadas). Si los agentes económicos no se estaban quedando con sucres en las circunstancias actuales, mucho menos lo harían como resultado del control de cambios, pues la consecución de dólares se complicaría aún más por las trabas impuestas por el sistema. Aumentaría el nerviosismo por la demanda y se crearía inmediatamente un mecado negro que aceleraría la hiperinflación, el descontrol económico y el descalabro de las familias más pobres.
- Quinto, que *produciría la reducción drástica de salarios*. No encontrábamos razón para que esto se produjera, y más bien creíamos que ocurriría lo contrario: luego del esperado período inicial de alta inflación, esta bajaría, protegería el valor de los salarios y convertiría en sujetos de crédito a millones de ecuatorianos. En efecto, ¿por qué se reducirían los salarios en términos reales si bajarían la inflación y las tasas de interés y desaparecería la devaluación monetaria?
- Sexto, que *afectaría la devolución de depósitos congelados*. Considerábamos que independientemente de la decisión sobre dolarizar o no dolarizar, el calendario de devolución de la porción de depósitos que aún permanecían congelados desde marzo de 1999 debería estar en armonía con la situación económica del país.
- Séptimo, que *se perdería el acuerdo alcanzado con el* FMI *y habría que negociar un nuevo acuerdo*. El acuerdo técnico constante en la carta de intención tendría que ser revisado de todos modos, aun si no dolarizábamos, porque las circunstancias económicas habían cambiado totalmente desde septiembre de 1999 —cuando se envió la carta— hasta enero de 2000. Así quedó establecido en la reciente visita de una nueva misión del FMI para analizar nuevas metas de emisión monetaria, inflación, precio del dólar y descongelamiento, entre otras. Independientemente de la decisión de

dolarizar o no, sería necesario discutir un nuevo programa con el FMI porque el Ecuador no había producido las reformas tributaria y fiscal que ellos requerían, y en esas condiciones su director gerente, Michel Camdessus, no pediría que el Directorio del organismo lo aprobara, como constaba en la carta que me envió el 19 de noviembre.
- Por último, que *habría que reducir el déficit fiscal para poder dolarizar*. Esta sí era una barrera importante que había que mirar con cuidado. Sin embargo, de acuerdo con el comportamiento histórico del Ecuador en los últimos años y las proyecciones a futuro, no había razones para suponer que podríamos corregir el problema con el bloqueo político e institucional que impedía la aprobación de nuevos impuestos, la modernización del Estado y la privatización de servicios públicos. Más bien, nuestra opinión era que la dolarización impondría límites de austeridad en el gasto público que ahora no existían porque estas se habían venido cubriendo con la emisión de sucres, lo que incrementaba la inflación. Con la dolarización en vigencia, el país no podría emitir dólares y se vería obligado a desarrollar una estricta disciplina presupuestal.

CINCO ACTITUDES SOBRE LA DOLARIZACIÓN

Luego de que Alfredo contestara unas pocas preguntas del gabinete, intervine para analizar lo que llamé las "cinco actitudes sobre la dolarización". Había clasificado en cinco grupos las posiciones de los ecuatorianos sobre la dolarización y señalé que funcionaban con la misma lógica y motivaciones que los grupos que se habían formado durante mi periodo como alcalde de Quito cuando explicábamos las conveniencias de construir el sistema del trolebús. Estos cinco grupos eran: los *ideólogos a favor*, *los ideólogos en contra*, *los escépticos*, *los suspicaces y desconfiados*, y *los prácticos*.

- Para los *ideólogos a favor de la dolarización*, todo era cuestión de decisión política. Se quejaban de que analizábamos demasiado las decisiones o de que no decidíamos pronto. Algunos hasta se quejaban de que me había demorado demasiado en firmar la paz, ¡que la conseguimos en 77 días! Además, estaban enamorados de su visión del país como una economía dolarizada y menospreciaban las dificultades que debíamos superar y los costos que debíamos asumir para hacerla posible. Basaban sus argumentos en ideas generales expresadas con entusiasmo, pero no comprendían los requisitos de tipo político, económico y social para dolarizar el país. No habían hecho, por ejemplo, estudios de los mandatos constitucionales ni de la normativa jurídica y, por lo tanto, no tenían claro los contenidos de un proyecto legal con los cambios necesarios ni un plan operativo para ponerlo en práctica. Su afán en adoptar la dolarización los impulsaba a pedir que se llevara a cabo incluso antes de que hubiesen finalizado las auditorías bancarias. De haberlo hecho, habría equivalido a abrir una caja de Pandora financiera que podría haber revelado cualquier cosa al abrirse. Si les hubiésemos hecho caso —teniendo al Banco Central del Ecuador, al Congreso Nacional y al Fondo Monetario Internacional en contra, junto a la decisión pendiente del Tribunal Constitucional sobre los depósitos congelados, y en vísperas de una moratoria de la deuda externa—, seguramente ya habríamos fracasado. A este grupo le incomodaba que nos hubiéramos convencido de la dolarización a través de un proceso de estudio sistemático en vez de creer en ella como en un artículo de fe. A pesar de esto, ellos, decía, serían nuestros aliados más seguros y combativos.
- Los *ideólogos en contra de la dolarización* estaban igual de convencidos de su verdad como los anteriores, pero en la orilla contraria. Para los militantes que se ubicaban entre la centroizquierda y la extrema izquierda, la dolarización era una indignidad cultural, una locura económica y un acto de servilismo frente al "imperio". Al igual que los ideólogos a favor, su emotividad era alta y sabíamos que sería casi imposible hacerles cambiar de opinión. No solo se oponían a la dolarización, sino que actuarían para impedir que se aprobara, y si se aprobaba, sabíamos que de alguna manera boicotearían su implementación.
- Los *escépticos de la dolarización* estaban en el punto medio, no estaban a favor ni en contra de la medida. Dudaban de cualquier idea nueva y esperaban, como el apóstol Tomás en la tradición católica, "ver para creer". Si ningún país alrededor del mundo había dolarizado su economía, se preguntaban, ¿por qué el Ecuador tenía que hacerlo? Se cuestionaban si la medida sería buena para el país y seguramente se pondrían furiosos por las molestias iniciales del ajuste si finalmente se implementaba. Sin embargo, creíamos que si la dolarización producía pronto un buen impacto en los agentes económicos, poco a poco este grupo se uniría al de los ideólogos a favor.
- *Los suspicaces y desconfiados de la dolarización* defendían siempre todas las teorías de la conspiración que aparecían por aquel entonces. Se preguntaban dónde estaba el 'gato encerrado' y los intereses económicos ocultos detrás de la medida. A ellos había que explicarles, hasta donde fuera posible, las ventajas de la dolarización para el país, pero sabíamos que muy difícilmente podríamos cambiar su actitud vital.
- Finalmente, estaban los *prácticos de la dolarización*: aquellos que estaban abiertos a nuevas opciones y a tomar riesgos calculados basándose en los méritos de los argumentos. A diferencia de los escépticos y los suspicaces, eran optimistas y proactivos. Estaban listos a apoyar los proyectos del Gobierno en pro de disminuir la crisis económica del país. Considerábamos que ellos podían ser nuestros aliados, aunque tal vez con poco entusiasmo al comienzo.

Nuestra filosofía nos acercaba al grupo de los prácticos. Le dije al gabinete que teníamos razones

sólidas para defender la dolarización, que lo que hacíamos lo hacíamos con convicción, pero que éramos conscientes de sus costos y sus riesgos. Éramos conscientes de que tendríamos que ser capaces de convencer a grupos sociales con distintos puntos de vista. Sabíamos, por ejemplo, que normalmente los políticos no sabían gerenciar y administrar recursos y que, por eso, no alcanzaban a ver las ventajas de la dolarización que sí veía el sector privado en forma de mayor estabilidad macroeconómica y productividad en las empresas. Pero también sabíamos que el sector privado difícilmente entendía las dinámicas del sector público y de los políticos, quienes tenían que servir de voceros de las diversas posiciones de sus electores en relación con los efectos positivos y negativos de la dolarización.

Cuando terminé de explicar las cinco actitudes al gabinete, hice un resumen de los riesgos que enfrentábamos con cada grupo y luego enfaticé en la idea de que la dolarización, era, más que todo, un cambio de paradigma en el modo de pensar en el país. De esta manera, conecté la situación actual con mi experiencia en el proyecto del trolebús en Quito unos años antes. Cuando propusimos el proyecto, les conté a los miembros del gabinete, la gente de la ciudad pensaba que se trataba simplemente de cambiar las unidades de transporte que existían en el momento, es decir, de cambiar buses por trolebuses[3]. Por supuesto que las unidades eran esenciales y lo más vistoso del sistema, pero lo que realmente estábamos proponiendo era un cambio del paradigma de transporte público de la ciudad: sus mecanismos de aprobación, regulación y control, su sistema de rutas y de alimentadores, y su sistema de monitoreo de la contaminación ambiental, entre muchos otros elementos de un nuevo paradigma del transporte público. La dolarización era, les dije, un caso similar: no se trataba simplemente de sustituir el sucre por el dólar, sino de cambiar el paradigma de la gestión económica y financiera del país, para el que habíamos trazado un plan completo.

—Luego de un análisis tan claro y convincente, ¿por qué no lo anunciamos ya? —recuerdo que preguntó un ministro.

—Porque de las tres patas internas de la ‘mesa de la dolarización’ necesarias para su éxito, solo tenemos en este momento dos: la pata técnica y la pata social. Sigue faltándonos la tercera pata, la pata política. Sin ella, las otras dos patas no alcanzan. Esperemos que los ministros que están trabajando para alcanzar una mayoría en el Congreso nos traigan buenas noticias pronto —le respondí.

Pedí luego que examináramos los rumores que circulaban sobre mi salida del Gobierno. Se hablaba de renuncia, sucesión presidencial y hasta de golpe de Estado. Entonces, les dije:

—Con la franqueza y la responsabilidad patriótica que los caracteriza, quiero preguntarles qué información de buena fuente tienen sobre lo que está ocurriendo y lo que creen que es lo más conveniente para el país.

Tras numerosas intervenciones de los ministros, el mensaje del Gabinete fue unánime: yo era la persona que más conocía la situación del país en ese momento, había conseguido la paz y estaba a punto de conseguir la dolarización, y un golpe de Estado dejaría al Ecuador en manos de quién sabe quién. Aunque mi popularidad era baja, dijeron, era aún más baja la del Congreso y la de la política en general. Además, afirmaron que yo contaba con enorme prestigio y respaldo internacional, que el Ecuador ciertamente necesitaría aún más si dolarizábamos.

Entonces, un ministro del gabinete dijo que incluso podría haber incertidumbre y caos si había una sucesión presidencial, como ya había ocurrido hace unos años con la caída del presidente Bucaram.

EL PUNTO DE GIRO: SE CONCRETA EL APOYO POLÍTICO

Eran las 11:00 de la mañana del sábado 8 de enero y estaba en el Palacio de Carondelet. “Me parece increíble tener mi agenda libre por unas horas esta mañana de sábado al finalizar una de las semanas más intensas de mi presidencia”, pensé, y salí a caminar en una pequeña terraza del tercer piso a la que se accede por una de las puertas del comedor. Reflexionaba sobre las opiniones que había escuchado en el gabinete del día anterior.

“El país necesita un sistema efectivo para solucionar la crisis que vive. Si logramos dolarizar el país, recuperaremos la iniciativa, el sentido de propósito nacional y la reunificación del país alrededor de un tema común. La dolarización nos dará capacidad de maniobra y nos convertirá de nuevo en el Gobierno que conduce al país en marcha ordenada hacia el futuro. Sin dolarización, no habrá forma de conseguir las metas que buscamos”.

“Si no consigo el apoyo político para dolarizar, ¿debo seguir de presidente? ¿Qué es lo más conveniente para el país?”, me preguntaba. Tal vez pequé de optimismo cuando creí que el Ecuador se iba a unir para salir de esta crisis. Había puesto lo mejor de mí en el ejercicio de la presidencia, pero luego de la unión nacional alrededor de la paz llegó la desunión nacional sobre la economía, y durante varios meses habíamos avanzado a marcha forzada hacia el precipicio.

El líder indio Mahatma Gandhi, la figura mundial a la que más admiro, solía citar el *Bhagavad Gita*, el texto sagrado del hinduismo. Afirmaba, por ejemplo, que toda persona es responsable de sus esfuerzos, porque estos dependen de ella, pero que esa misma persona no es responsable de los resultados de sus esfuerzos, pues estos dependen de muchas voluntades y circunstancias independientes que la persona no puede controlar. Los resultados, dice Gandhi, le pertenecen al universo. Luego de un año y medio en la Presidencia del Ecuador, yo sentía la paz de haber entregado el ciento por ciento de mis esfuerzos, y sabía que sus resultados, buenos o malos, no me pertenecían. Quería completar la tarea de dolarizar, pero sin el apoyo político, no sería posible.

Mientras hacía estas reflexiones pasé junto a la puerta semiabierta que comunica al comedor con la terraza cuando vi aparecer a Jaime Durán, el secretario general de la Administración. Se me acercó y me dijo que traía buenas noticias: el diputado Jaime Nebot lo había llamado y le había dicho que me avisara que me apoyaría en la dolarización, que podía contar con los votos socialcristianos en el Congreso para sustituir al Directorio del Banco Central del Ecuador si no la aprobaban y que votarían por las reformas legales para implementarla.

El cambio de energía fue automático. Sentí que se abrían las compuertas de una represa que estaba a punto de reventar. ¡Podíamos dar curso al plan que teníamos preparado! Le pregunté a Jaime si estaba seguro de lo dicho por Nebot, pues con ese apoyo podría anunciar la dolarización al día siguiente, pero si era una jugada política o si cambiaban de opinión después del anuncio, esto sería el acabose.

—Es en serio y van a cumplir —me aseguró Jaime.

—¿Por qué hoy? ¿Por qué no antes? ¿Tienen recelo de que Vladimiro Álvarez alcance una mayoría con el PRE, los independientes y otros partidos menores? Esas conversaciones han avanzado bien.

—No creo. Me dijo que había rumores de que ibas a renunciar y que sería un desastre que este país cambiara de manos en este momento —afirmó Jaime.

Le pedí a Jaime que llamara al diputado Nebot para decirle que en nombre del país le agradecía su apoyo y que yo avanzaría de inmediato y a toda marcha. Sabía que al igual que lo que había ocurrido con la paz, con un partido grande que se sumara a la Democracia Popular llegaríamos a la mayoría y tendríamos luego un efecto dominó, pues otros partidos se sumarían enseguida. Aunque a la paz no se sumaron finalmente ni el PRE ni el MPD (partido de extrema izquierda), obtuvimos una mayoría apabullante en el Congreso en favor del arbitraje de los garantes y del tratado de paz con el Perú. Sabíamos que a la dolarización no se sumaría nadie ubicado ideológicamente desde la centroizquierda hasta la extrema izquierda; pero que podríamos conseguir una amplia mayoría con el PSC, el PRE —que se había mostrado favorable a la convertibilidad durante el gobierno de Bucaram— y otros partidos pequeños. ¡Era la mejor noticia que había recibido en meses![4].

De esta manera, los engranajes administrativos de la Presidencia empezaron a moverse como una maquinaria aceitada. Mario Prado, quien había abandonado la clínica en contra de la opinión de sus médicos el día anterior, nos comunicó que teníamos mayoría en el Directorio del Banco Central con los votos de Mauricio Pareja, Modesto Correa y el suyo. Pablo Better votaría en contra y Enrique Chávez se encontraba en Guayaquil y había sido imposible localizarlo, por lo que no conocíamos su opinión definitiva. Llamé entonces a Alfredo Arízaga.

—Alfredo, ¡tenemos los votos! Ven enseguida al palacio. Tenemos que pulir todos los detalles —le dije entusiasmado por teléfono.

Llamé a Pablo Better y le pedí que reuniera al Directorio al día siguiente, domingo, en la mañana para votar sobre la propuesta de la dolarización. Pedí luego al director de Comunicación de la Presidencia, Roberto Izurieta, que planificara —pero que no anunciara todavía— una cadena nacional para el día siguiente, domingo 9 de enero en la noche, en la que yo le hablaría al país.

—Con gusto. ¿Cuál es el tema? —me preguntó.

—Tiene que ver con la dolarización, pero mantenlo todavía en reserva.

25.000 SUCRES POR DÓLAR: UNA DECISIÓN ESENCIAL

El domingo, día de la planeada alocución presidencial, el ritmo del Palacio de Carondelet —generalmente sobrio— se asemejaba al de un panal de abejas. Funcionarios entraban y salían de las oficinas, y se reunían brevemente en grupos, cuya composición cambiaba con fluidez.

Con el Equipo acordamos que mi anuncio debía ser firme, contundente y creíble. Necesitaba comunicar tres elementos: el anuncio de que el Ecuador había adoptado el dólar, la tasa de conversión de sucres a dólares —por lo cual había pedido la cadena para después de la sesión en la que el Directorio del Banco Central del Ecuador aprobaría la dolarización y la tasa de conversión— y el mensaje de que teníamos la mayoría legislativa en el Congreso que aprobaría los cam-bios legales requeridos.

De esta forma, estábamos obligados a anunciar la dolarización y el tipo de cambio de canje al mismo tiempo. Si no lo hacíamos, crearíamos el espacio para la actividad incesante, confusa y ruidosa de personas especulando con el dólar en el país. Era de suma urgencia que el Banco Central y el Gobierno llegaran a una cifra definitiva. Tanto la decisión de dolarizar como el establecimiento del tipo de cambio de canje le correspondían al Banco Central del Ecuador. Por su parte, Alfredo Arízaga y Alonso Pérez Kakabadse —en el Ministerio de Finanzas— y Miguel Dávila —colaborando estrechamente con la Superintendencia de Bancos y Seguros— habían venido trabajando en la estimación de la cifra con base en la información que manejaban sus instituciones. Sin embargo, no contaban con la colaboración del Banco Central, que se oponía a la medida. Por lo tanto, la precisión de la cifra definitiva de la tasa de conversión dependería de la información final de los balances del Banco Central, cuyo Directorio debía hacer sus propios cálculos y llegar a sus propios valores. De todos modos, en el Gobierno estábamos seguros de que nuestros cálculos serían la base sobre la que el Banco Central definiría la tasa de conversión.

La definición de la tasa de cambio de sucres a dólares era un proceso altamente técnico, en cuyos

cálculos no tenía sentido que yo participara. Por lo tanto, no lo hice. Previamente había decidido reservar mi opinión para darla al final con base en las opciones que me presentaran los expertos del Gobierno[5]. Luego de escuchar sus explicaciones, imaginé una analogía simple para explicar la esencia del mecanismo que usaron para llegar a la cifra.

Imaginemos a una familia que está preparando una boda para 250 invitados y que debe planear el tamaño de la torta. Al planear la torta, la familia tiene dos objetivos: que no sobre torta y que esta alcance para todos los invitados. ¿Cómo proceder? Claramente, hay que estimar el número de personas que efectivamente asistirán a la boda a partir de las 250 que fueron invitadas. En esta estimación hay varias opiniones en la familia: el padre opina que todos vendrán; la madre sabe que el 80 % de los invitados han asistido, en promedio, a bodas similares, es decir, 200 personas; y la novia cree que no llegarán más de 150 personas porque muchos de los invitados viven en el exterior y pocos podrán hacer un viaje tan largo. Por lo tanto, cada uno multiplica el tamaño de la porción individual de torta por el número de invitados que estima que van a llegar —el padre lo multiplica por 250, la madre por 200 y la novia por 150—, de forma que cada uno llega a una conclusión diferente sobre el tamaño de la torta que requieren.

Al aplicar esta analogía a nuestro caso, la ‘torta’ por distribuir en la dolarización era el conjunto de reservas líquidas en dólares del país, y los invitados eran los tenedores de sucres y de pasivos en sucres del Banco Central del Ecuador que concurrirían para canjearlos o respaldarlos por dólares. Les correspondía a las autoridades económicas del país establecer un tipo de cambio de canje entre el sucre y el dólar que ofreciera la confianza de que el Estado tenía dólares suficientes para comprar todos los sucres —lo que en la analogía de la boda significaba que todos los invitados comerían torta— y que al mismo tiempo fuera la cotización más baja posible, es decir, que garantizara un pedazo de torta adecuado a todos los invitados.

No obstante, no bastaba una simple operación aritmética que pudiera realizar un estudiante de cuarto grado de escuela para determinar la tasa de conversión o tasa de canje. A ella debían sumarse la formación académica para entender con precisión lo que expresaban los balances del Banco Central, y el conocimiento de las instituciones del sector público y su manera de actuar para estimar su comportamiento con criterio y con base en la experiencia de los tiempos y ciclos de sus operaciones. Yo confiaba en la formación profesional, capacidad técnica, integridad personal y experiencia administrativa del grupo de mis colaboradores que estaban a cargo de los cálculos. El escenario catastrófico sería que por un error de cálculo o por una mala apreciación de la forma de actuar de las instituciones públicas los dólares disponibles en las reservas del país no alcanzaran a comprar todos los sucres que ofrecerían los ecuatorianos para canjear.

Para estar más seguros, el Ministerio de Finanzas y la Superintendencia de Bancos y Seguros revisaron los cálculos hechos por otras personas e instituciones sobre la tasa de cambio adecuada. En sus investigaciones encontraron que el amplio abanico de resultados abarcaba cotizaciones que iban desde los 20.000 hasta más de 40.000 sucres por dólar. Sin embargo, la posición del Banco Central del Ecuador era contradictoria: mientras que el Directorio había presentado poco antes un informe escrito en el que afirmaba que la tasa mínima de conversión debía ser de 31.023 sucres, en el análisis verbal que hicieron en su presentación al Gobierno sobre el posible comportamiento de algunas variables la tasa de conversión mínima alcanzaba los 40.000 sucres.

Los expertos del Gobierno —capitaneados por Alfredo Arízaga y Miguel Dávila— consideraban que ambas cantidades, y cualquiera otra que las superara, eran excesivas. Me aseguraron que una tasa de alrededor de 25.000 sucres por dólar nos garantizaría dos cosas: la credibilidad del mercado en que contábamos con dólares suficientes para canjear todos los sucres y la seguridad de que la operación de canje no dejaría remanente en dólares sin usar. También había que tener en cuenta que el dólar ya estaba en el mercado por encima de los 25.000 sucres, por lo que adoptar una cifra menor y redonda como tasa de conversión simplificaría y facilitaría el canje, las conversiones y los ajustes.

Como con cualquier medida cambiaria adoptada por un Gobierno y un banco central de estas características, no podíamos eliminar por completo la incertidumbre de su éxito. Solo cuando se terminara de canjear hasta el último sucre en dólares sabríamos si habíamos acertado o errado en nuestra estimación; el tiempo nos daría o nos quitaría la razón. En el caso de la analogía de la boda, solo cuando se pudieran contar los invitados que asistieran a la boda se podría saber si el padre, la madre o la novia tuvieron razón en el cálculo del número de asistentes.

Las anteriores razones —por supuesto, expuestas con mucho más detalle por Alfredo y Miguel— me llevaron a tomar la decisión de proponer al Directorio del Banco Central la tasa de conversión de 25.000 sucres por dólar.

Perdemos la mayoría en el Banco Central por ser el “Gobierno incorrecto”

La agenda del domingo 9 de enero se presentaba clara. En la mañana, preparar la cadena nacional mientras que el Directorio votaba por la dolarización. En la tarde, pulir un plan de comunicación cuyo eje sería el calendario de visitas de los voceros del Gobierno a los medios de comunicación a partir del día siguiente. En la noche, presentar mi mensaje en la cadena a las 8:00 p. m. y permanecer expectantes a la reacción de los mercados en la mañana del día siguiente, lunes 10 de enero.

Sufrí un tremendo revés a media mañana cuando Mario Prado me visitó para avisarme que Modesto

Correa, uno de los miembros del Directorio, le había pedido una reunión urgente que había tenido lugar una hora antes. El propósito era avisarle que había hecho unas “consultas en Guayaquil” y que, como resultado de ellas, había decidido votar en contra de la dolarización en la sesión del Directorio que empezaría en pocos minutos. Correa argumentaba que aunque la dolarización era la decisión correcta, sería tomada por el “Gobierno incorrecto”.

—¡Gobierno incorrecto! ¿Es que ya tenían en Guayaquil definido al ‘Gobierno correcto’? ¿Tanto habían crecido las telarañas golpistas? —reaccioné indignado.

En concreto, ¡habíamos perdido la mayoría en el Directorio! La cadena estaba convocada para pocas horas después para anunciar que el Banco Central del Ecuador había adoptado la dolarización y ya no podía hacerlo. Algo que resultaba casi imposible de creer en un sistema democrático estaba ocurriendo: en la misma frase con la que el director Correa nos informaba el cambio de su voto a última hora, que nos dejaba sin los votos necesarios para dolarizar, también nos avisaba que estábamos a las puertas de un golpe de Estado: “Gobierno incorrecto”.

Alfredo me preguntó qué debíamos hacer ante esto, y le dije que, primero, no íbamos a detenernos ahora y que íbamos a seguir adelante. Luego, le dije que usaría el plan *B*, que se basaba en la confianza de que teníamos la mayoría en el Congreso. Anunciaría en la cadena que el Ecuador adoptaría el dólar y que el tipo de cambio de canje sería de 25.000 sucres, advirtiéndoles a los miembros del Directorio que si mañana no votaban por la dolarización, presentaran sus renuncias para que el Congreso los sustituyera por directores que apoyaran dicha política gubernamental. “Pondré contra la pared al Directorio del Banco Central”, le dije a Alfredo.

—Es una movida muy audaz y de mucha fuerza —dijo Alfredo.

—Pues por ahí nos vamos —dije decidido.

—Tendrás muchos reclamos —acotó Alfredo.

—Sin duda, Alfredo, es inevitable. Es sabido que “no puedes hacer una tortilla sin quebrar algunos huevos”.

Me retiré entonces a mi despacho a trabajar en el texto del anuncio.

—Que no me interrumpan durante dos horas —le ordené a mi edecán, y luego agregué—: llame al edecán del vicepresidente, que está en Guayaquil. Dígale que le comunique que haré un anuncio muy importante al país a las ocho de noche y que lo invito a que me acompañe.

Los miembros del Directorio se reunieron en el Banco Central, atendiendo a la convocatoria, pero no se instalaron en sesión formal, pues no existía la mayoría de los votos para tomar la decisión. De modo sorpresivo, los guardias de la entrada impidieron el ingreso de Miguel Dávila, el subgerente general. Cuando los guardias explicaron que lo hacían en cumplimiento de órdenes de la administración, fue necesaria la enérgica intervención de Mario Prado para que cambiaran las órdenes y autorizaran su ingreso. Este hecho demuestra la animadversión del Banco Central hacia el Gobierno por aquel entonces, que había alcanzado niveles de hostilidad manifiesta.

En la reunión del Directorio, Mario resumió en dos puntos el estado de la economía ecuatoriana en los últimos meses. Sobre el tema de salarios dijo que, debido a la devaluación en picada del sucre, una persona que había ganado en sucres el equivalente a USD 1.000 en enero de 1999 había recibido solo el equivalente a USD 350 en diciembre del mismo año, y que recibiría el equivalente a USD 300 en enero del 2000. Sobre el nivel de dolarización de la economía dijo que el 85% de la cartera y el 70% de los depósitos de los bancos, así como el 62% del presupuesto nacional, ya estaban dolarizados. Para Mario, la pregunta correcta no era ¿cuál es la capacidad que tenemos para dolarizar la economía?, sino ¿cuál es la capacidad que tenemos para desdolarizar la economía? La respuesta a esta última era evidente: casi ninguna, porque los agentes económicos — que estaban muy bien informados de la crítica situación del sucre— ya habían decidido operar en dólares.

La presentación de estas y otras cifras a los miembros del Directorio fue el último e infructuoso intento de Mario para alcanzar la mayoría por la dolarización en el máximo órgano de decisión del Banco Central del Ecuador. Lleno de frustración y sintiéndose impotente para conseguir la transformación sustancial en la que creía, Mario les informó que ese mismo día renunciaría a sus funciones. Se despidió de ellos, redactó su renuncia, le pidió al secretario del Congreso, Guillermo Astudillo, que lo recibiera y se la entregó en persona para evitar demoras burocráticas y asegurarse de que su decisión fuera conocida inmediatamente por el país.

Cuando me enteré de su decisión y lo llamé para pedirle que la reconsiderara, me informó que ya la había presentado y que tenía carácter irrevocable (es más, el presidente del Congreso ya la había comunicado al país). Con la renuncia de Mario Prado al Directorio perdimos al director que con más convicción, capacidad y valentía había llevado la bandera de la dolarización en el Banco Central. Fue un golpe terrible para el Gobierno y para la causa de la dolarización.

---

1 Estas razones están resumidas en la sección “20-20: La justificación final de la dolarizacion”, en el capítulo xvii de esta crónica.

2 Por otra parte, el Gobierno dejaría de perjudicarse al recibir el pago de los impuestos en moneda que se devaluaba constantemente, como ocurría en la actualidad, lo que le hacía perder ingreso real por el tiempo que transcurría desde el momento en que ocurría el hecho generador del tributo y el momento de su pago (conocido como el efecto Olivera Tanzi). Esta situación generaba, además, el incentivo de que los contribuyentes demoraran el pago de sus impuestos

para hacerlo en moneda que cada vez valiera menos, lo que indudablemente perjudicaba los ingresos fiscales.

3 Los buses eran muy antiguos, operaban con diésel o gasolina y contaminaban el ambiente. Los trolebuses eran nuevos, operaban con electricidad y tenían un sistema alterno a diésel para usarlo si se producían cortes de energía.

4 Así narra Jaime Nebot una conversación que tuvimos sobre la dolarización, y que demuestra que él llegaba a sus propias conclusiones sin consultar con expertos en el tema: "Un día [el presidente Mahuad] me dijo: 'Los técnicos nacionales e internacionales están en contra de esto… ¿Quién es el asesor de ustedes?'. 'Nuestro cerebro', le contesté". Ver Azpiazu, R. & Ruiz, G. (2019). *Jaime Nebot: El camino a la prosperidad*. Quito: Paradiso Editores.

5 Los artículos de Alfredo Arízaga y Miguel Dávila, incluidos en este libro, explican con detalle la forma en que se calculó el tipo de cambio de canje.

CAPÍTULO XX

El anuncio económico más importante que el Ecuador recuerde

HE LLEGADO A LA CONCLUSIÓN DE QUE LA DOLARIZACIÓN…

Poco antes de las ocho de la noche del 9 de enero de 2000, revisaba mis últimas notas con el ministro de Finanzas, Alfredo Arízaga, en el despacho presidencial en el Palacio de Carondelet y me preparaba para intervenir en una cadena nacional de radio y televisión que cambiaría el destino económico del Ecuador.

Mientras tanto, Mario Prado, miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador y quien hace unas horas había presentado su renuncia al secretario del Congreso Nacional, se dirigía a su casa en el asiento trasero del vehículo. Se sentía frustrado porque pese a sus inteligentes e intensos esfuerzos, no había logrado persuadir a la mayoría de los vocales del Directorio para que votaran en favor de dolarizar la economía ecuatoriana.

—Prenda la radio para escuchar la cadena del presidente —le dijo a su chofer.

Mientras tanto, a la tensión que yo sentía por la importancia de la histórica decisión que pronto iba a anunciar, se sumaba la molestia que me producía el retraso en la llegada del vicepresidente de la República al Palacio, a quien había invitado para que me acompañara en la cadena y quería informarle de su contenido antes de empezar.

—¿Sabemos algo de Gustavo? Ya vamos a empezar y él no está aquí. Su avión debió llegar de Guayaquil hace un rato ya. Tengo que empezar a las ocho. No lo puedo esperar. ¿Por qué se demora tanto? —pregunté a mi edecán con impaciencia.

El edecán me confirmó que el avión ya había aterrizado en Quito y que la razón de la demora era que cuando le habían comunicado al vicepresidente en Guayaquil que yo lo invitaba a acompañarme en la cadena porque haría un anuncio fundamental al país, él pidió que le enviaran el AVRO presidencial, que era mucho más lento. No pude disimular la extrañeza que me produjo la noticia. ¿Por qué el vicepresidente quería volar en el antiguo turbohélice AVRO de la Presidencia cuando él acostumbraba a usar un moderno *jet* ejecutivo de la Marina para desplazarse?

Pero no había tiempo para elucubraciones. Leí la última versión de los informes legales preparados por Juan Pablo Aguilar, director jurídico de la Presidencia, y recibí de Roberto Izurieta la información detallada sobre la logística de la cadena. Luego, fortalecido tras el largo y estrecho abrazo de mi hija, Paola, me encaminé al Salón Amarillo, el lugar del palacio donde se acostumbraba a realizar las cadenas nacionales.

Al mismo tiempo, frente al televisor en la sala del departamento donde residía, Miguel Dávila estaba comiendo canguil[1] y helado, acompañado de Coca Cola, mientras miraba expectante la pantalla junto a su esposa Silvia y sus hijos Andrés, de 20 años, y Pablo, de 15, y sus dos pequeños, Mateo y José Miguel.

—Prepárense para ver cómo renuncia un presidente —les dijo Miguel en un tono entre misterioso y profundo.

—No entiendo —dijo Pablo.

—La única salida que tiene el Ecuador es la dolarización, pero el organismo que tiene que aprobarla es el Directorio del Banco Central, y la mayoría de sus miembros está en contra porque… —Miguel interrumpió su pausada explicación y terminó—: Tal vez eres muy joven para que comprendas.

Ya en el Salón Amarillo, me sentía cobijado por el cerrado respaldo de mi gabinete, sentado a la izquierda del podio presidencial. Observé la convicción profunda de Vladimiro Álvarez, ministro de Gobierno; el apoyo sosegado del canciller Benjamín Ortiz; el sostén profesional y personal de José Gallardo, ministro de Defensa; la sobriedad del gesto solidario de Rosángela Adoum, ministra de Educación; el entusiasmo inocultable de Carlos Larreátegui, secretario de Desarrollo Humano; la fe en la expresión facial de Javier Espinosa, secretario de la Producción, la sonrisa confiada de Yolanda Kakabadse, ministra de Medio Ambiente; y la satisfacción contenida de Jaime Durán, secretario general de la Administración.

A los pocos minutos de haber empezado miré a la cámara con intensidad, levanté un tanto la voz y, respaldando mi afirmación con el gesto decidido de mi brazo derecho, afirmé con energía: “He llegado a la conclusión de que la dolarización es un sistema conveniente y necesario para el Ecuador”.

Acababa de hacer el más trascendental anuncio de política económica desde la creación del Banco Central del Ecuador en 1927, es decir, de los últimos 72 años. En los hogares ecuatorianos, mis compatriotas acababan de escuchar lo que habría de convertirse en la decisión económica más importante que el Ecuador recuerde. Al día siguiente, 10 de enero, cumpliría 17 meses como presidente

del Ecuador. El análisis profundo de la dolarización había empezado cinco meses antes.

Unas horas después del anuncio, Miguel me diría que no podía creer lo que veía en el televisor en su departamento.

—¡Qué presidente tan valiente! Le pidió al Directorio del Central que aprobara la dolarización o renunciara. No sé en qué momento consiguió los votos en el Congreso, hasta ayer no los tenía —fueron las palabras que, según él, le dijo a su familia al terminar la cadena.

A los pocos minutos de terminar la cadena, pedí a mi edecán que llamara a Miguel y él contestó el teléfono. Me dijo luego que le había sorprendido escuchar una voz con tono militar que le anunciaba que el presidente de la República quería hablar con él.

—Como seguramente escuchaste, acabo de anunciar la dolarización —le dije—. Estamos ejecutando el plan que preparamos en el Equipo. Te estoy llamando para pedirte que aceptes la Gerencia General del Banco Central y te encargues de implementar la dolarización —con estas palabras lo acorralé sin preámbulos y me mantuve en silencio, esperando su reacción.

—Muchas gracias por tu confianza, presidente, que me abruma —titubeó finalmente, y luego añadió—: ¿Crees que soy la mejor persona para hacerlo?

—Has formado parte importante del equipo de Gobierno que analizó por largo tiempo la medida; conoces la situación de la economía y los balances del Banco Central; viajaste a los Estados Unidos a consultar con expertos sobre este asunto; te conozco desde hace mucho tiempo. Entre quienes conozco, eres la persona más indicada. Por eso he pensado en ti.

Continué sin hacer ninguna pausa.

—El Directorio del Banco Central se reúne mañana y necesito tu aceptación para pedirles a los directores que consideren tu nombre y procedan a la designación.

Sentía la tensión a través de la línea telefónica.

—Hay personas que estarían felices de recibir ese encargo, pero están menos preparadas que tú. Si no lo aceptas, tendré que llamar a alguna de ellas —dicho esto, hice una pausa y proseguí—: Además, contigo podemos seguir trabajando en armonía con las otras funciones del Estado.

Miguel había permanecido en silencio al otro lado de la línea. Finalmente habló.

—¿Puedo pedirte que me des unos minutos? ¿Te puedo llamar enseguida? —me preguntó.

—Preferiría esperarte en la línea —dije mientras oía el rumor lejano y apagado de una conversación que no lograba identificar. Entonces, cambié de opinión—: Está bien. Te llamo en media hora.

Media hora después lo llamé de nuevo.

—¿Y qué dice el 'frente interno'? —bromeé para aligerar la tensión cuando volvimos a hablar.

—Mi esposa me dijo: "¿Ya ves? Eso es lo que te pasa por andar proponiendo excentricidades. ¡No aprendes! Pero cuenta conmigo, yo te apoyo en lo que decidas".

¿Entonces?

—Gracias, presidente, por el inmenso honor. ¡Acepto!

El equipo de comunicación de la Presidencia monitoreaba las reacciones a la cadena nacional, que acababa de concluir hace menos de una hora, llamando a fuentes bien informadas, escuchando y viendo los noticieros, y hablando con los periodistas y medios de comunicación. En un ambiente alegre, distendido y de camaradería en el Palacio de Carondelet, grupos de ministros y altos funcionarios del Gobierno compartían los detalles de las llamadas que recibían y sus impresiones de las mismas. Yo iba de grupo en grupo conversando con ellos para enterarme de todas las reacciones a la cadena. Fue entonces cuando apareció el vicepresidente Noboa. Se veía desubicado, desconcertado y confundido.

—Él pensó que ibas a anunciar tu renuncia esta noche. Vino listo para ser ungido y se encontró con que el tema de la cadena era la dolarización y no la renuncia. Por eso prefirió no estar junto a ti en el anuncio y ahora no sabe qué hacer —me comentó alguien en uno de los grupos.

—¿Qué crees que hará el Directorio del Central mañana? —me preguntó otra persona al acercarme a otro grupo.

—Dependerá del voto de Modesto Correa —respondí—. Sin duda, Pablo Better renunciará. Mario Prado tendrá que seguir actuando hasta ser reemplazado. Si Modesto vota a favor, tendríamos la mayoría. Creo que en esas condiciones también se sumará Enrique Chávez, quien estaba indeciso. Antes de instalar la sesión mañana, ya sabrán la reacción de los mercados. Eso, sin duda, influirá en su voto. Las primeras dos horas después de que abran los mercados son cruciales, pues contestarán a las preguntas más importantes: ¿nos creyeron o no? ¿Amanecimos en calma o con gente desaforada corriendo a comprar dólares?

—Espero que Dios te ayude si tomaste la decisión equivocada —me dijo una amiga que no era servidora pública, pero que había concurrido al palacio para felicitarme y que había sido invitada a sumarse al grupo. Al decir esto, levantó su copa de vino.

—Si tomé la decisión equivocada, que Dios nos ayude a todos, porque estaremos fundidos en poco tiempo —le dije con aprehensión—. Es más —añadí, dirigiéndome a ella y a mi hija, Paola—, parafraseando las palabras del mariscal Wellington antes de la batalla de Waterloo: "Si perdemos esta batalla, que Dios tenga misericordia de mí, porque el pueblo ecuatoriano no va a tener ninguna".

¡Paz en el dólar! Ganamos la batalla en el Banco Central: el Directorio dolariza

Mientras nosotros aprendimos en nuestra niñez que el profeta Moisés descendió del monte Sinaí con las Tablas de la Ley que contenían los Diez Mandamientos, para los niños actuales, posiblemente, el profeta Moisés fue el primero en bajar archivos de la nube en una *tablet*. Cuando Moisés presentó los Diez Mandamientos al pueblo hebreo y se dio cuenta de que este estaba adorando al becerro de oro, aprendió la lección que luego aprenderían en carne propia los funcionarios estatales dedicados a establecer políticas públicas: que diseñar las reglas y comunicarlas es la parte más fácil, pero que conseguir que la gente las cumpla es lo realmente difícil.

A estas alturas, habíamos concluido las tareas de buscar los datos, analizar alternativas, tomar la decisión, diseñar planes de acción y comunicar la medida a nivel nacional, actividades que habían estado en buena medida bajo nuestro control y constituían las diligencias normales del trabajo necesario para el diseño de una política pública. Sin embargo, había llegado la hora de la verdad y al día siguiente al anuncio de la dolarización teníamos que estar atentos a las reacciones de los directos beneficiados de la medida, que eran cinco actores cruciales para medir la percepción del éxito del anuncio: los ecuatorianos, los mercados, el Directorio del Banco Central del Ecuador, el Fondo Monetario Internacional y el mundo político ecuatoriano. Teníamos que prestar atención a las reacciones de cada uno de ellos.

El lunes 10 de enero del 2000 el país amaneció en completa calma: las colas en los bancos para el retiro de depósitos desaparecieron, la demanda de dólares cayó brutalmente —casi no se registraron transacciones en esa moneda— y las tasas de interés se desplomaron. ¡Los ecuatorianos y el mercado nos habían creído! La gran pregunta era cómo interpretar esa conducta: ¿como un compás de espera de la sociedad hasta conocer la decisión del Directorio?, ¿como una tensa calma antes de una gran tormenta?, ¿como un signo de confianza en que el país y el Gobierno estaban entrando en una etapa de estabilidad y de progreso a partir de hoy?

Nosotros sabíamos que era la última opción.

—Veo que dolarizaste, Jamil —me dijo inquieto por teléfono Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ese día temprano en la mañana—. Quiero ayudarte en todo lo que pueda, pero tengo un problema. No puedo tomar ninguna decisión oficial sin coordinar con el Fondo. Ellos son los que establecen las políticas que el Banco Mundial y nosotros debemos seguir. La dolarización no es una de esas políticas.

Le agradecí a Enrique su llamada y le recordé las dificultades de la tortuosa negociación con el Fondo Monetario Internacional, nuestro acuerdo con algunas de sus exigencias —que el Ecuador no había logrado cumplir— y el desacuerdo con otras que, en nuestra opinión, parecían caprichosas y dependientes del criterio subjetivo de algunos funcionarios de nivel medio de la institución.

—El Fondo también ha cambiado de opinión y de políticas más de una vez. El cambio más notable fue el famoso PSI[2] —le dije—. Tú has seguido paso a paso esta enmarañada aventura.

—Jamil —respondió Enrique—, yo no puedo ofrecerte la cooperación del BID en la ejecución de una medida económica que el Fondo no aprueba. Pero sí hay algo que puedo hacer: nuestro economista jefe, Ricardo Hausmann, está convencido de que la dolarización es la decisión correcta para el Ecuador. Puedo pedirle que vaya a título personal, no como representante del banco, para que trabaje contigo, con el ministro de Finanzas, el Banco Central y los técnicos ecuatorianos en hacer todo lo necesario para que la dolarización funcione.

—Conozco a Ricardo, Enrique, desde los tiempos de la Alcaldía. Nos ha estado ayudando. Sus análisis y sugerencias contribuyeron a solidificar nuestro entendimiento de la dolarización y sus implicaciones antes de decidirla. Sería estupendo contar con su presencia aquí pronto y por la mayor cantidad de tiempo posible.

—Avancemos paso a paso. Ustedes son el primer país que toma una decisión así. Los ojos de muchas personas estarán sobre ustedes. Tal vez estén abriendo un camino para otros —me dijo.

—Una vez más, muchas gracias, Enrique —le respondí y me despedí.

A pesar de que estaba en contra de mi decisión del día anterior, del procedimiento que seguí y del orden del día en la reunión, Pablo Better —en un gesto de responsabilidad que lo honra como persona y como profesional— convocó a una sesión del Directorio del Banco Central para las 5:00 de la tarde. La sesión se instaló a las 5:10 pm; a lo largo del día se habían registrado muy pocas transacciones financieras en el país.

Como no estuve presente en la sesión, Miguel y Mario me refirieron después lo que sucedió en ella. El Directorio aceptó la renuncia de Virginia Fierro a la Gerencia General, y Pablo Better le pidió a Modesto Correa que se encargara de conducir el Directorio como presidente subrogante mientras él se retiraba a escribir su renuncia. El Directorio nombró gerente general encargado a Miguel Dávila. Mario Prado, quien debía seguir actuando como miembro hasta ser reemplazado, solicitó al nuevo gerente general que presentara un informe al Directorio que sirviera de base para la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana. El Directorio entró en receso mientras Miguel, con la ayuda técnica de los funcionarios del Banco Central que habían venido trabajando con él y lo acompañaban esa tarde, redactó en la papelería oficial de la institución los elementos de juicio que por varios meses habíamos venido analizando y puliendo en favor de la dolarización. Luego del receso se reinstaló el Directorio y —con los votos a favor de Modesto Correa, Mario Prado, Mauricio Pareja y Enrique Chávez— aprobó la resolución DBCE-049-D, que en su primer artículo dice lo siguiente:

Artículo 1. Determinar una nueva política de participación en el mercado cambiario, fijando la cotización del dólar

de los Estados Unidos de América en un valor de S/25.000 por cada dólar, precio al cual el Banco Central del Ecuador canjeará los sucres emitidos en monedas y billetes.

A las 8:10 de la noche terminó la sesión. De esta forma la dolarización —que durante el día había funcionado de manera no oficial y espontánea en la calle— se convertía ahora en oficial y definitiva.

Tras largos meses de trabajo, finalmente habíamos logrado que el nuevo paradigma de la dolarización reuniera los tres elementos nacionales que, como las patas de una mesa, garantizaban la permanencia de una política pública acertada: los fundamentos técnico-económicos (la pata técnica), los comportamientos sociales de la población (la pata social: el test del Cu-Co) y los acuerdos políticos que la vuelven creíble y le dan el andamiaje legal para que continúe en el tiempo (la pata política). Habíamos dolarizado la economía ecuatoriana jugando con todas las reglas y lidiando con todas las limitaciones de un sistema democrático; lo habíamos conseguido contando no con el sistema de "pesos y balances" de las democracias maduras, sino con el de "bloqueos y desbalances" de la peculiar democracia ecuatoriana. No obstante, me preguntaba si el país se daría cuenta del enorme esfuerzo de arquitectura política que habíamos realizado para llegar aquí. "Pocos valorarán esto en el futuro", pensé.

Con calma total en el mercado, el FMI ofrece apoyo técnico

El mismo lunes en la mañana, horas antes de la reunión del Directorio, el primer subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional, Stanley Fischer, me llamó.

—Señor presidente, veo que ha dolarizado la economía —me dijo—. ¿Por qué lo hizo, señor presidente, sin hablar con nosotros?

—Así lo decidí, Stanley, porque si después de hablar con el presidente de los Estados Unidos sobre la crítica situación del país, y de que él me dijera que hablaría con ustedes para buscar una fórmula de ayuda urgente, lo único que logré fue que viniera otra *fact-finding mission*, para mí era claro que ni el Ecuador ni su Gobierno podíamos contar con ustedes. ¿Para qué hablar otra vez si tras más de un año de intensas conversaciones y negociaciones aún no hemos recibido ni un centavo?

Fischer no respondió a mi pregunta y continuó.

—Nosotros no creemos que la dolarización sea una buena política para el Ecuador en las condiciones actuales. Sin embargo, quisiéramos continuar colaborando con su país y su Gobierno, ahora que debe implementarse esa medida. Podemos enviar una misión técnica para que ayude —dijo.

—Gracias, Stanley. Vamos a necesitar mucha ayuda técnica, y la de ustedes es bienvenida —le dije al primer subdirector gerente del FMI, contento de que esta conversación favoreciera la colaboración del BID y de Ricardo Hausmann a mi Gobierno.

Ese mismo día, Michel Camdessus, director gerente del organismo, difundió el siguiente comunicado:

> Misión del FMI revisará el plan de dolarización del Ecuador.
>
> A la luz de la intención anunciada ayer por el Gobierno del Ecuador de implementar la completa dolarización de su economía, el FMI se prepara para enviar una *fact-finding mission* para proveer asistencia técnica en la adaptación de sus estrategias fiscal y bancaria a la dolarización. Una vez que se identifiquen medidas apropiadas, la Gerencia del FMI estará lista para trabajar con las autoridades para apoyar su programa económico.

Conseguimos el apoyo del Congreso Nacional

Las reacciones políticas a la dolarización fueron de tipo ideológico y estuvieron polarizadas. El general Paco Moncayo, diputado por la Izquierda Democrática, dijo que la dolarización era una "acción suicida". Los movimientos indígenas —uno de los grupos sociales que más se beneficiarían con la dolarización, tal como había ocurrido meses antes cuando creamos el Bono Solidario que tanto les favoreció— protestaron con furia contra una decisión que iba a reducir la pobreza y a estabilizar sus salarios. Continuaron usando la dolarización como munición fresca para atacar al "imperialismo" y al Gobierno "que, según ellos, seguía los mandatos del FMI", lo que los reforzaba en su empeño de instalar un nuevo Gobierno nombrado por una asamblea popular. Era tal su incomprensión del asunto que ni siquiera se daban cuenta de que nos acusaban de seguir los mandatos del FMI, cuando era claro que habíamos tomado la decisión en contra de la opinión de ese organismo[3].

El martes 11 de enero, siguiendo el plan anunciado en la cadena, el Congreso Nacional se instaló en sesión extraordinaria para sustituir a los directores del Banco Central que habían renunciado. Algunos diputados del bloque socialcristiano pidieron que no se aceptaran las renuncias de Pablo Better y Mario Prado, sino que se destituyera a todos los miembros del Directorio del Banco Central del Ecuador y se les enjuiciara penalmente, no por la dolarización, sino por lo que consideraban un "daño" causado a la economía del país y del pueblo ecuatoriano con sus políticas monetarias a lo largo de varios meses. Este era el corolario de la malhadada idea de la "independencia política" del Banco Central que había establecido la Constitución Política de 1998: convertir a sus directores en víctimas de las permanentes, polarizadas y emocionales disputas de uno de los congresos con menor prestigio y con menor récord de resultados positivos en América Latina, según lo reflejaban de manera consistente todas las encuestas

publicadas por la prensa durante varios años. Afortunadamente, primó el sentido común y la iniciativa de estos diputados socialcristianos no prosperó. El 12 de enero el Congreso aceptó las renuncias de los directores Pablo Better y Mario Prado, quienes fueron reemplazados por el ingeniero José Luis Icaza y el economista Eduardo Cabezas.

¡TÚ TIENES DERECHO A SOÑAR!

Cuando rendí mi informe anual al Congreso Nacional a partir de las 10:30 de la mañana del sábado 15 de enero, el dólar había bajado a 22.000 sucres. El primer mensaje de un presidente de la República del Ecuador en el nuevo milenio fue motivador, optimista, fuerte, con convicción en el futuro. Su columna vertebral la formaron las siguientes ideas fuerza:

Lo peor ya pasó y lo hemos dejado atrás

Anuncié que habíamos dejado atrás el *fenómeno de El Niño*, que le costó al país en dos años un total de USD 3.400 millones equivalente al 14% del PIB; *la caída del petróleo a USD 7 por barril*, que llevó a la pérdida de cerca de USD 300 millones en exportaciones; la *caída de las exportaciones privadas*, en concreto, del 10% en banano por pérdida de mercados y caída de precios, del 30 % en camarón afectado por la “mancha blanca”, del 22% en atún por saturación de los mercados y caída de precios y del 29% en flores por la erupción de los volcanes Pichincha y Tungurahua, así como por el cierre de mercados y bajos precios; y una *crisis financiera sistémica* generada desde mucho antes de que yo fuera presidente, pues a las dos semanas de llegar al cargo cayó el primer banco (el Banco de Préstamos), y al mes y medio quebró el segundo, el más grande del Ecuador en aquella época (Filanbanco).

Hemos saneado el sistema financiero y enjuiciado y apresado a los banqueros corruptos

Dije que las acciones del Gobierno para sanear el sistema financiero ecuatoriano habían demostrado que muchos de los problemas bancarios se debieron a la crisis y también a los malos manejos de sus administradores. En ese sentido, anuncié que cerramos los bancos que habían jugado con los ahorros de los ciudadanos, y que sus gerentes inmorales fueron enjuiciados y apresados. Afirmé que ninguno de los gobiernos anteriores había actuado frente a un problema de esta naturaleza con la decisión y entereza con la que lo había hecho el actual.

Hemos avanzado en temas sociales, fiscales y ambientales

Comuniqué que en el campo social logramos mantener con grandes esfuerzos el gasto social en el 6,3 % del PIB, que el 70 % de la población del país consumía agua potable y que el 93% tenía luz eléctrica y recibía educación primaria, aunque resalté que aún teníamos que mejorar el acceso a la educación secundaria, pues solamente el 50% de los jóvenes iban al colegio; que habíamos reconstruido 1.060 kilómetros de vías en la Costa (nunca las vías de la provincia de Manabí habían estado tan bien como ahora) y eliminado los apagones eléctricos que azotaban al Ecuador.

En el campo fiscal, anuncié que habíamos reducido el 40% de déficit presupuestario en un año, pues recibimos un país con 7 % de déficit (con compromisos asumidos que lo habrían llevado al 11 %) y lo redujimos en nuestro gobierno de USD 1.150 millones a USD 700 millones, con lo cual hoy podíamos decir que teníamos un país con 2,5% de déficit. En cuanto a ingresos, recordé que incrementamos el IVA con el apoyo del Congreso Nacional del 10 % al 12% y que habíamos mejorado la estructura tributaria al eliminar exoneraciones a distintos gremios con el objeto de sanear las finanzas del Estado; además, que como el precio promedio del barril de petróleo en 1998, USD 9, subió a USD 15 en 1999, recibimos USD 414 millones más de lo presupuestado por exportaciones petroleras, incremento que financió la pérdida de ingresos por USD 340 millones que nos dejó el congelamiento del precio de los combustibles desde el mes de julio anterior.

Finalmente, en el campo ambiental recordé que el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la organización ecológica más importante del mundo, nos había otorgado el año pasado el premio Regalo a la Tierra por la decisión —innovadora y única en la región— de declarar a 1,4 millones de hectáreas en la zona del río Yasuní, área libre de explotación de recursos, con excepción del turismo ecológico.

Seguiremos avanzando

En el campo fiscal prometí que no gastaríamos ni un dólar más de los que tuviéramos como ingreso. En el campo social, anuncié que desde meses atrás teníamos listos 300.000 millones de sucres acordados en las mesas de diálogo para obras en las comunidades indígenas y que estos no se habían usado por falta de acción de sus dirigentes[4].

En el área de inversión en infraestructura anuncié que pronto iniciaríamos la ampliación del puente sobre el río Guayas, y en el área petrolera comuniqué que en marzo inauguraríamos la ampliación del oleoducto SOTE (Sistema de Oleoducto Transecuatoriano) —que permitiría exportar 60.000 barriles diarios adicionales— y que firmaríamos el contrato de construcción del nuevo oleoducto para crudos pesados —con un costo de USD 500 millones y que se construiría en un plazo de 18 meses—, sumado a

contratos de asociación con empresas transnacionales y licitaciones para la exploración de bloques nuevos. En el área de energía anuncié que ejecutaríamos una serie de proyectos para garantizar el abastecimiento de energía en el país al invertir en las plantas de San Francisco (USD 280 millones), Mazar (USD 350 millones) y Termoriente (USD 300 millones), y que habíamos firmado un contrato para iniciar la exploración del gas del golfo de Guayaquil por un valor de USD 300 millones.

Finalmente, en el área de la deuda externa anuncié que la renegociaríamos con los acreedores debido a la reciente moratoria de pagos, pues en ese momento el Estado debía pagar por este concepto, solo en intereses, un total de USD 870 millones, que equivalía a diez veces la inversión en salud, cinco veces la inversión en carreteras y obras públicas, y tres veces la inversión en educación pública en el país para ese momento.

Seguiré gobernando en democracia

Subrayé a los congresistas que yo era un presidente democrático, pero que muchos pensaban que dialogaba demasiado y que buscaba demasiados acuerdos. No obstante, aseguré que nunca dejaría de pensar que el diálogo era la mejor manera de entendernos, pues hasta las dos guerras mundiales habían concluido con tratados firmados en una mesa luego de una negociación.

Recordé que habíamos garantizado la paz y el orden basados en el respeto a la ley y que, mientras tanto, la Conaie marchaba hacia Quito para instalar un "parlamento popular" que escogería a dedo a cinco personas para que fueran el próximo Gobierno del Ecuador. "¡Valiente manera de escoger a los próximos gobiernos del Ecuador!", afirmé, pues la Constitución establecía que todo ciudadano tenía derecho a ser presidente del Ecuador si se cumplía un solo requisito: ganar las elecciones.

Afirmé que no eran "manifestaciones" lo que había en las calles de Quito en esos días, sino combates, pues los policías nacionales —con limitaciones de recursos y de equipo— se jugaban la vida en las calles porque varios jóvenes les disparaban a quemarropa, y a la fecha teníamos registro de 15 policías heridos. "Ecuador", dije, "es uno de los pocos sitios del mundo donde cuando hay heridos, los heridos son los policías y no los manifestantes, que portan armas de fuego".

Reconocí que todos habíamos cometido errores en el manejo de este año y medio de crisis. ¿Cómo no cometerlos cuando había que tomar decisiones tan duras y tan difíciles bajo circunstancias tan apremiantes, con tan poco apoyo y tan poca ayuda? Pedí disculpas por los errores que había cometido como presidente del Ecuador y les hice una pregunta respetuosa a los legisladores: "¿Qué cosas van a rectificar ustedes en beneficio del país?".

Las cosas ya empezaron a cambiar en serio

Argumenté que si con el solo anuncio de la dolarización, hecho el domingo anterior en cadena de televisión por un presidente del que se decía que "no tiene credibilidad", el dólar se había estabilizado aun antes de que el Banco Central del Ecuador tomara la decisión y las tasas de interés habían caído en las siguientes 48 horas, ¿cómo no estaría esperando el pueblo ecuatoriano un anuncio de esta naturaleza?

La dolarización constituye un modelo ecuatoriano: El primero en el mundo

Resalté que la dolarización era el cambio más importante de nuestra historia económica moderna y que había sido armado por expertos y técnicos ecuatorianos, fundamentado en nuestra cultura y en nuestra historia, y añadí que una concentración de expertos internacionales sobre dolarización estaba en esos días en Quito, compuesta por funcionarios del Banco Mundial, expertos técnicos argentinos y académicos en la materia para asesorar al Gobierno en su implementación exitosa. Incluso, afirmé, ya estaban empezando a proliferar los artículos sobre la nueva medida económica en la prensa internacional.

El Congreso va a aprobar pronto la "ley Trole"

Finalmente, anuncié a los congresistas que la próxima semana recibirían el proyecto de Ley para la Transformación Económica del Ecuador, que contendría las reformas legales para viabilizar la dolarización y que se había enriquecido con los planteamientos de muchos sectores. El trámite de esta ley, dije, tenía un carácter urgente.

Con el anuncio de esta ley, invité a los ecuatorianos a pensar en un futuro mejor:

> ¡Tú tienes derecho a soñar! (...) Tú, ama de casa que vas a comprar en los mercados, tienes derecho a esperar que la inflación sea en el año 2000 diez veces menor que en 1999; tú, pequeño industrial que importas materia prima, tienes derecho a esperar que el dólar se fije en 25.000 sucres y no suba ni un centavo más; tú, agricultor, tienes derecho a recibir préstamos que a fin de año estén en un 10% de interés y no con las tasas del 200% o más que pagabas. ¡Tú tienes derecho a soñar! Eso es lo que tiene que decir la ley que apruebe el Congreso. Esa es la propuesta que les traigo.

La "ley Trole"

Después del anuncio del Gobierno sobre la dolarización en cadena nacional y la aprobación oficial de la

medida por parte del Banco Central del Ecuador el 9 y 10 de enero, respectivamente, el país esperaba con impaciencia el texto de la ley de la dolarización. El diario *El Comercio* título su edición del 18 de enero "Mahuad se rodea de expertos para la dolarización" y mencionaba a Guillermo Mondino, Jorge Vasconcelos, Eugenio Pendaz, Pablo Guidotti, Guillermo Calvo, Augusto de la Torre y Walter Spurrier. Algunos de ellos coordinaban sus asesorías a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

El domingo 16 de enero, al día siguiente de mi mensaje al Congreso, empezamos con mi equipo de Gobierno la revisión final del proyecto de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador. Juan Pablo Aguilar coordinó los aspectos jurídicos y Alfredo Arízaga coordinó los aspectos económicos. El proyecto contenía 69 artículos, 13 disposiciones generales y 11 disposiciones transitorias que reformarían una docena de leyes que habían creado anteriormente el marco jurídico para que el sucre funcionara como la moneda ecuatoriana[5].

En los dos días que duró la revisión final de la ley consultamos sus criterios básicos con los jefes de los bloques legislativos que apoyaban la dolarización. Desde el 19 de enero, el primer borrador fue circulado entre los bloques parlamentarios para recibir comentarios, observaciones y sugerencias de reformas. Los aspectos más importantes de la ley se referían al desagio[6], la modernización del sector público y la flexibilidad laboral. Una ley como esta, que trata varios temas y modifica disposiciones en diferentes cuerpos legales, suele ser llamada 'ley ómnibus'[7] en los Estados Unidos porque es larga y en ella "entra de todo".

Cuando discutimos por primera vez el borrador de la ley con mi equipo en el Palacio de Carondelet, dije con una sonrisa que debíamos llamarla "Ley Trolebús", porque estábamos en Quito, la ciudad donde habíamos diseñado y construido el Trolebús hace unos años, y donde ahora estábamos diseñando esta ley para construir la dolarización. Señalé también que con esta ley implementaríamos un nuevo paradigma que modernizaría completamente el sistema económico del Ecuador, de la misma forma en que el Trolebús había sido un nuevo paradigma que modernizó por completo el sistema de transporte público en Quito. Al equipo le gustó la idea y adoptamos el nombre. Por comodidad, lo redujimos luego a "Ley Trole".

Luego de enviar la ley al Congreso, y mientras esta era discutida, era necesario adecuar las tasas de interés a la nueva situación monetaria. Por ese motivo, el 20 de enero firmé el decreto que puso en vigencia el desagio, con lo cual bajaron las tasas de interés y se ofreció un gran alivio a la población. Sus disposiciones permitieron regular la situación financiera hasta que entró en vigencia la Ley Trole dos meses más tarde.

---

1 Nombre con el que en el Ecuador se conoce a las palomitas de maíz.

2 Me refería a la doctrina del *private sector involvement* (involucramiento del sector privado), también conocido como *burden sharing* ('reparto de la carga'), que estaba vigente en el FMI para finales del milenio, por la cual se pedía a los inversionistas que aceptaran un descuento en el valor de sus títulos para aliviar la situación de los países deudores.

3 Cuando el nuevo paradigma de la dolarización ya estaba funcionando, los grupos indígenas estuvieron entre aquellos que menor resistencia opusieron a su consolidación definitiva.

4 El listado de obras fue preparado y acordado con la dirigencia de la Conaie. Ellos insistieron en que la firma se hiciera con el presidente de la República. Por lo tanto, fijamos una reunión para un día a las 3:00 de la tarde, y faltando 15 minutos para firmar hicieron llegar la noticia de que no se presentarían a firmar porque tenían elecciones internas en pocos días y que podrían acusarlos de gobiernistas.

5 Para una descripción detallada del proceso de gestación de esta ley, ver el artículo de Juan Pablo Aguilar, incluido en este libro.

6 El desagio ordenaba el reajuste automático, de acuerdo con una tabla, de las tasas de interés activas y pasivas que habían sido pactadas en sucres o en dólares y que se encontraran pendientes de pago. El ajuste debía realizarse a partir del 11 de enero de 2000, por una sola vez e incluía los títulos valores del Gobierno Nacional emitidos a largo plazo.

7 Una *omnibus bill* (nombre en inglés) es una ley de gran tamaño y amplitud que cubre una serie de tópicos diferentes y no necesariamente relacionados entre sí.

El barco maltrecho navega hacia puerto seguro

El fin de semana siguiente al anuncio de la dolarización, al tiempo que hacíamos la revisión final de la Ley Trole con el equipo de la Presidencia, hicimos una encuesta entre los ciudadanos que demostró un rebote en la imagen del Gobierno y un creciente apoyo ciudadano a nuestra gestión. Por primera vez en los últimos 12 meses había cambiado la tendencia negativa a una positiva: el 22% de los encuestados calificaba mi gestión como buena o muy buena, un incremento a casi el doble en una semana. "Jamil Mahuad sube (...). Consiguió que en el Ecuador se vuelva a instalar la confianza", señaló un análisis del diario *El Comercio*[1].

Las declaraciones públicas de los diputados mostraban que tendríamos en el Congreso el apoyo de una gran mayoría de los diputados a la dolarización: más de 90 de un total de 121[2]. Solo quedaron por fuera los diputados de la Izquierda Democrática, Pachakutik y otros partidos de izquierda y de la extrema izquierda.

Todas las visiones que proyecté en mi invitación a los ecuatorianos sobre el "derecho a soñar" empezaron a cumplirse al instante: no hubo más devaluación, las tasas de interés cayeron, la especulación con dólares cayó y los capitales dejaron de fugarse del país. Solo hubo una excepción: tomó tres años —y no un año como habíamos planeado inicialmente— llegar a la inflación de menos de un dígito, donde ha permanecido hasta hoy, 17 años más tarde[3].

La mejoría de la imagen del Gobierno, la amplia mayoría legislativa que apoyaba la dolarización, el uso del dólar como moneda ecuatoriana, la reducción de las tasas de interés y el ambiente de esperanza que volvía a vivir el Ecuador después de años de incertidumbre económica nos permitían en la Presidencia y las oficinas del Ejecutivo vislumbrar un país más estable, con mejores ingresos petroleros y mayor control del gasto público, con lo cual por fin el país estaría en óptimas condiciones para firmar un préstamo con el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, las buenas noticias radicalizaron aún más al movimiento indígena, que miraba con preocupación y rechazaba con fuerza la satisfacción con que el país recibió la decisión de dolarizar.

---

1 *El Comercio*, 16 de enero de 2000.

2 35 diputados de la Democracia Popular, 27 del Partido Social Cristiano, 22 del Partido Roldosista Ecuatoriano, 4 del Frente Radical Alfarista, 2 del Partido Conservador y un diputado independiente.

3 La inflación se comportó de la siguiente manera: 48,50% en 1990; 48,70% en 1991; 54,60% en 1992; 45,00% en 1993; 27,30% en 1994; 22,90% en 1995; 24,40% en 1996; 30,70% en 1997; 43,41% en 1998; 60,70% en 1999; 91,01% en 2000; 22,00% en 2001; 9,36% en 2002; 6,10% en 2003; 1,95% en 2004; 0,60% en 2005; 2,27% en 2006; 3,32% en 2007; 8,83% en 2008; 4,31% en 2009; 3,33% en 2010; 5,41% en 2011; 4,16% en 2012; 2,70% en 2013; 3,67% en 2014; 3,38% en 2015; 1,12% en 2016; -0,20% en 2017; y 0,27% en 2018. En 2019 la economía experimentó una deflación de 0,07%. Estos datos se pueden consultar en el capítulo 4 de la publicación del Banco Central del Ecuador titulada "90 años de información estadística". Ver: Banco Central del Ecuador (s.f.). *90 años de Información Estadística. Series Históricas 1927-2017*. Disponible en: https://bit.ly/38Bm3GM.

CAPÍTULO XXI

El primer golpe de Estado del nuevo milenio en el mundo

Los "tres chiflados" ecuatorianos destruyen la democracia

Una semana antes del golpe de Estado del 21 de enero, sin advertir que ya había un complot armado dentro del Ejército y que en él participaban los generales Carlos Mendoza y Telmo Sandoval —quienes fingían su falsa lealtad a la democracia y al Gobierno—, cometí dos errores muy graves que, vistos hoy en perspectiva, contribuyeron al fin de mi periodo como presidente del Ecuador, dañando la vida democrática y constitucional del país.

El primer error fue aceptar la renuncia del ministro de Defensa, el general José Gallardo, el 13 de enero. No me di cuenta en ese momento de que su salida era un objetivo estratégico de los militares golpistas y de que habían regado el rumor de que el ministro había perdido legitimidad en el mando con el objeto de minar su reputación y prestigio. La presencia del general Gallardo en el Gobierno les impedía a los militares golpistas llevar a cabo la traición que estaban maquinando, pero una vez que esta pieza fue retirada del tablero, pudieron avanzar en sus planes. Personalmente me dolió perder la contribución del general Gallardo. Era un hombre patriota, valiente, estoico, leal a sus superiores y a sus subalternos, y que amaba a su país y a las Fuerzas Armadas como pocos.

El segundo error —aún más grave—fue encargar el Ministerio de Defensa al general Carlos Mendoza, quien se revelaría luego como uno de los conductores y beneficiarios del golpe militar que derrocó a mi Gobierno[1].

La marcha indígena hacia Quito se convirtió en una marcha antidolarización. Tal y como sus dirigentes lo habían anunciado y preparado, la marcha avanzó desde diversas provincias del Ecuador hacia la capital. Cuando los manifestantes llegaron, se concentraron a pocos metros del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia, en el parque de El Arbolito. Aunque sumaban alrededor de 5.000 personas, su presencia era pacífica. Como lo habían anunciado, instalaron una reunión en el Ágora del edificio aledaño al parque, el de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, a la que denominaron 'parlamento popular'. En sus arengas expresaban el absurdo criterio de que ese 'parlamento' tenía la legitimidad suficiente para escoger al nuevo Gobierno del Ecuador.

Desde el lunes 17 de enero, reunidos en el Salón de Gabinete con el ministro de Gobierno —Vladimiro Álvarez—, el ministro de Defensa encargado —Carlos Mendoza—, y los comandantes generales del Ejército y la Policía evaluábamos la situación a final de cada día.

—Este es un movimiento que durará poco más. Pronto morirá por inanición —reportó el ministro Mendoza el primer día de la marcha. Esta misma evaluación la repitió todos los días que duró la movilización, asegurando que todo estaba bajo control y que el número de indígenas concentrados estaba decreciendo porque poco a poco estaban regresando a sus hogares para cuidar sus sembríos y dar de comer a sus animales. La Policía en la calle controlaba el orden con prudencia para evitar confrontaciones físicas.

Sin embargo, como los días pasaban y sus proclamas de "que se vayan todos" —pues pedían la renuncia de todo el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial— no producían ningún resultado visible, los indígenas iniciaron acciones agresivas contra la población civil en la zona aledaña. Utilizando su 'bandera antidolarizadora' como caballo de batalla, el jueves 20 de enero rodearon el edificio de la Corte Suprema de Justicia e impidieron por varias horas la salida de jueces y empleados del sector judicial. También rodearon el edificio de la Contraloría.

En la noche, la televisión mostró cómo los indígenas finalmente permitieron la salida, en fila india, de los funcionarios y empleados de la Corte. Varios indígenas en estado de embriaguez los esperaban allí con botellas de licor en sus manos, de las que los forzaban a beber mientras les pintaban la cara de colores y les obligaban a bailar al son de la música de lo que parecían ser radios portátiles. Sin duda, era un espectáculo denigrante que no mostraba ningún respeto hacia estos compatriotas que no participaban en actividad política alguna por la naturaleza de sus funciones en el sector público.

—Así son ellos —dijo Mendoza en la evaluación al final de la tarde, para restarles importancia a los atropellos—. Pero nada ha cambiado. En pocas horas se irán a sus casas.

El reporte final de seguridad que recibí tarde en la noche del jueves 20 de enero informaba que los indígenas continua-ban bebiendo y bailando en la zona aledaña al estadio de El Arbolito. El evento coincidió con el primer eclipse de luna del nuevo milenio. Algunos voceros indígenas le darían después a este hecho el valor de una premonición.

En el Gobierno habíamos venido trabajando durante un año en el proyecto para construir el nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), que transportaría el petróleo desde los campos petroleros de la Amazonía ecuatoriana hasta el puerto de Esmeraldas, en la costa norte del país. Habíamos decidido que

lo construyeran las compañías petroleras privadas que explotaban los pozos en el Oriente y que tenían interés directo en sacar el crudo. De esta forma, el proyecto sería financiado como proyecto privado y no estatal para evitar el incremento de la deuda pública y garantizar una mayor eficiencia en el proceso de construcción. El Ministerio de Energía analizó el estudio de factibilidad elaborado por las compañías, revisó los estudios de ingeniería de detalle terminados, y concluyó que el proyecto era rentable. Las compañías petroleras seleccionaron a una empresa constructora y buscaron el banco que financiara el costo del proyecto, que tomaría, de acuerdo con nuestros planes, un total de 18 meses. De manera simultánea, estábamos preparando las reformas legales que permitirían adecuar las disposiciones vigentes para la operación del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) —el único oleoducto que existía en el país, y que era del Estado— a las del oleoducto de crudos pesados. Una buena parte de los recursos derivados de la operación del nuevo oleoducto se destinaría a un fondo de emergencias que ayudaría a soportar, de acuerdo con nuestras predicciones, los embates económicos que pudieran amenazar la dolarización, entre los cuales estaba la caída del precio del petróleo.

Por esas razones, había agendado el viernes 21 de enero una reunión con el secretario de la Producción, Javier Espinosa, y el ministro de Energía, Teodoro Abdo, para atender a un grupo de inversionistas interesados en el proyecto del nuevo oleoducto. Era el día siguiente al atropello de los manifestantes indígenas a jueces y empleados de la Corte Suprema de Justicia y al primer eclipse de luna del nuevo milenio.

A media mañana de ese día, un pequeño grupo de militares se movilizó hacia el Congreso Nacional, retiró las serpentinas con las que la Policía lo había rodeado para protegerlo de posibles desmanes y entró a la fuerza en el recinto. Desde adentro abrió las puertas de par en par, invitó a que entrara quien quisiera y anunció la formación de un triunvirato formado por un coronel al que nadie identificaba —que se presentó como Lucio Gutiérrez—, el líder indígena Antonio Vargas y el abogado guayaquileño Carlos Solórzano, expresidente de la Corte Suprema de Justicia. Así inició el primer golpe de Estado que se producía en el mundo en el nuevo milenio.

El ministro de Defensa encargado, Carlos Mendoza, vino al palacio acompañado de los comandantes de la Fuerza Aérea y de la Fuerza Terrestre del país, y me comunicó con frases a medio terminar que las Fuerzas Armadas no respaldaban más al presidente y que yo debía colaborar con una “salida constitucional”. Salió del despacho y lo anunció al país en una rueda de prensa. Me presenté en cadena nacional de radio y televisión y les dije a los golpistas que si querían dar un golpe militar podían hacerlo porque tenían la fuerza, pero que lo dieran de frente, y que yo no iba a presentar mi renuncia para disfrazar de sucesión constitucional un golpe militar.

Mientras el triunvirato permanecía en el Congreso, un grupo numeroso de personas dirigido por algunos indígenas marchaba hacia el Palacio de Carondelet. El general Carlos Moncayo —hermano del general Paco Moncayo, quien estaba a cargo de la defensa del palacio— me envió por medio de mi edecán el mensaje de que renunciara y abandonara el palacio porque él, según me dijo el edecán, no podía garantizar la seguridad física del presidente. Decidí permanecer en el palacio a pesar de la amenaza implícita que contenían las palabras del general Moncayo. Más tarde envió el mensaje de que tampoco podía garantizar la seguridad de los servidores civiles que se encontraban haciendo su trabajo en la Presidencia.

Minutos después, el general dijo en televisión que retiraba a las fuerzas militares que protegían el palacio, una clara incitación a que los manifestantes avanzaran sin temor alguno. Mis edecanes me informaron que solamente ellos y la guardia del palacio podían defender a quienes estábamos en la Presidencia y que así lo harían porque actuar así formaba parte de su responsabilidad y honor militares. ¡Yo, que había conseguido firmar la paz con el Perú para evitar la pérdida de más vidas militares ecuatorianas, enfrentaba ahora el dilema de escoger entre renunciar a la Presidencia para contar con la protección militar, o no hacerlo y poner en riesgo la vida de mis colaboradores cercanos que, en muestra de admirable lealtad, estaban resueltos a permanecer junto a mí a pesar de los riesgos terribles que corrían! Por una parte, mis convicciones personales me impedían renunciar ante un grupo de golpistas. Como dije entonces y como lo repetiría hoy, nunca habría puesto mi firma en una renuncia exigida por la fuerza y destinada a disfrazar con el maquillaje de “sucesión constitucional” —el término que usaron las Fuerzas Armadas para presionarme a renunciar— lo que en realidad fue un simple, primitivo y vulgar cuartelazo. Por otra parte, sentía que mi derecho moral de tomar riesgos sobre mi vida no se extendía a poner en riesgo la integridad de mis colaboradores.

La marcha indígena continuaba avanzando hacia el palacio. Las probabilidades de un desenlace violento crecían cada segundo. Se acababa el tiempo para decidir. Encontré un curso de acción que me permitiría eliminar el riesgo de violencia sin renunciar a la Presidencia. Repetí que no renunciaría y jamás lo hice. Pedí entonces a mi hija, Paola, que saliera de Carondelet y que se fuera a su casa, donde vivía con Tatiana, su madre. Dejé el palacio en la tarde y me dirigí a la base aérea en el aeropuerto Mariscal Sucre. Ahí me mantuvieron rodeado de militares y me insistieron que no recuperaría mi libertad si no renunciaba a la Presidencia del Ecuador. Los leales servidores civiles del palacio salieron una vez que yo ya lo había hecho.

Durante varias horas atendimos con el canciller Benjamín Ortiz las llamadas de presidentes y cancilleres de América Latina, quienes se mostraban indignados por este atropello a la democracia y me invitaban a que visitara sus sedes diplomáticas en Quito para ofrecerme la protección que necesitaba, pues temían por mi seguridad personal. Con el canciller Ortiz agradecíamos a todos su generosa solidaridad, pero cortésmente declinamos sus invitaciones y permanecimos en la base como

representantes de la vigencia del orden jurídico en el país. El Grupo de Río —integrado por Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México, Paraguay, Perú y Venezuela—, el Consejo de la Comunidad Andina —que agrupaba a Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela—, la Organización de los Estados Americanos y los gobiernos de España, Uruguay y varios países europeos condenaron de inmediato el golpe militar.

Una vez que salí del Palacio de Carondelet, el general Mendoza entró en él. Horas más tarde reemplazó a Gutiérrez en el triunvirato y hacia la medianoche declaró a la prensa que ellos —Mendoza, Vargas y Solórzano— eran el nuevo Gobierno del Ecuador y que habían cerrado el Congreso. Cuando los periodistas le preguntaron a Mendoza si mantendrían la dolarización y si convocarían a elecciones, dijo que de eso hablaría al día siguiente; al ser preguntado sobre mi situación, dijo que no sabía dónde me encontraba.

Las declaraciones de Mendoza confirmaron al Ecuador y al mundo que se había instaurado una dictadura. Ante este hecho consumado, acepté la generosa invitación del Gobierno de Chile a que visitara la embajada en Quito y durmiera esa noche en ella para garantizar mi seguridad personal. El Departamento de Estado de los Estados Unidos condenó el golpe con extraordinaria fuerza y anunció que el comportamiento del triunvirato de dictadores conduciría a que el Ecuador recibiera un tratamiento similar al de Cuba.

A los pocos minutos del pronunciamiento del Gobierno de los Estados Unidos, Mendoza renunció, el triunvirato se deshizo, y los pocos indígenas y ciudadanos que seguían en la plaza de la Independencia fueron retirados en paz.

De esta forma, el 21 de enero del 2000 el Ecuador tuvo tres gobiernos: empezó el día con mi legítimo Gobierno constitucional, fue seguido a media mañana por el triunvirato fallido de Gutiérrez, que fracasó enseguida, y terminó con el triunvirato de Mendoza, que tampoco logró consolidarse.

La forma pacífica en que desalojaron la Plaza de la Independencia hacia la media noche, demostró cuán fácil hubiese sido mantener el orden constitucional si Mendoza hubiese cumplido con su deber, lo que no hizo porque, por supuesto, era parte del golpe.

“Un presidente derrocado no renuncia: está derrocado”

Hacia las 6:00 de la mañana del sábado 22 de enero, el vicepresidente Noboa tomó posesión de la Presidencia rodeado de militares en el Ministerio de Defensa, en un claro rompimiento del orden constitucional. La Constitución de 1998 establecía de manera clara las causales específicas por las que el Congreso podía remover a un presidente elegido por el pueblo y el procedimiento para llevarlo a cabo: como en cualquier país civilizado, debía existir la presentación de cargos formales de los que el presidente pudiera defenderse. Por supuesto, los golpistas no procedieron así y violaron la Constitución ecuatoriana: tomaron por la fuerza el Congreso Nacional y el Palacio de Gobierno, y presionaron a que un presidente elegido democráticamente renunciara contra su voluntad. En consecuencia, el ‘nuevo’ Gobierno ecuatoriano afrontaba un problema fundamental: ¿cómo podría tener reconocimiento internacional si era el fruto de actos vergonzosos e ilegales repudiados por la conciencia cívica y democrática de los países americanos?

El Congreso fue convocado a una sesión de urgencia a media mañana del sábado 22, en Guayaquil, para ‘legalizar’ el golpe de Estado bajo el argumento de que yo había “abandonado mis funciones”, a pesar de que era público que me encontraba en el Ecuador y que la fuerza militar me impedía actuar. El único propósito de esta sesión urgente era ampararse en una mentira: sucesión constitucional por ‘abandono’ de mis funciones. Hasta la lógica más elemental impide sostener que un presidente que fue obligado por la fuerza a dejar el Palacio de Carondelet hubiese “abandonando” sus funciones. Yo me pregunto si el hecho de que un presidente no se encuentre en el palacio de Gobierno significa que perdió su investidura, aunque sea público y notorio que ha sido capturado por la fuerza y que no ha presentado su renuncia.

El debate sobre quién era el legítimo presidente constitucional del Ecuador se había iniciado y podría tardar largo tiempo en resolverse. Consideré que la terrible situación que vivía la gente en mi país no debía comprometerse aún más por las ambiciones políticas y la inocultable torpeza de algunos de sus dirigentes. Sabiendo que de manera completamente ilegal el vicepresidente había jurado al cargo, rodeado de militares en el Ministerio de Defensa, y que el Congreso se aprestaba a sacramentar esta barbaridad anticonstitucional, decidí intervenir en defensa de los mejores intereses del país, no de los míos.

Entonces, el sábado 22 de enero hacia las 8:00 de la mañana me dirigí al país desde Ecuavisa en una alocución de pocos minutos. En ella dije que estaba en el Ecuador, que no había abandonado ni el país ni mis funciones, y que no había renunciado:

> Un presidente derrocado está derrocado. Un presidente derrocado no renuncia: está derrocado. Un presidente derrocado no abandona el cargo: simple y llanamente porque está derrocado no tiene los elementos para poder ejercerlo. Y esa es la verdad. Yo he estado al frente de mi responsabilidad hasta el último minuto[2].

A continuación, pedí a los ecuatorianos que no nos enfrascáramos en más disputas y que le ofrecieran al vicepresidente Noboa el apoyo que yo no había podido tener en el ejercicio de mis funciones, pues al Ecuador le haría mucho daño empantanarse en un debate sobre las vergonzosas violaciones

constitucionales que se estaban perpetrando a la vista de todos.

Mi pedido público de apoyo al presidente *de facto* tuvo un positivo efecto internacional, pues permitió que el nuevo Gobierno fuera reconocido por otros países una vez que el Congreso 'legalizó' su situación. Mi intervención evitó que se iniciara una larga y legítima disputa sobre el valor constitucional de los acontecimientos circenses que acababan de ocurrir. La mayoría de los reporteros y analistas que cubrían los eventos en el Ecuador expresaron en vivo su admiración por mi actitud desprendida y puesta al servicio de los intereses de la patria, a la que calificaron como digna de un hombre de Estado.

Así terminó mi presidencia, exactamente un año después de mi anuncio de que gracias a la paz con el Perú, el Ecuador no gastaría ni un centavo más en armas para guerras internacionales. Solo cinco días antes, el sábado 15 de enero ante el Congreso Nacional, había invitado a los ecuatorianos a soñar con un futuro distinto con el nuevo paradigma de la dolarización. Nunca se me ocurrió que el Informe sobre el Estado de la Nación que presenté solo un año y medio después de ser elegido democráticamente se convertiría en el testamento político del 41.[er] presidente constitucional de la República del Ecuador.

Posteriormente, el nuevo Gobierno declaró que mantendría la dolarización, para lo cual varios miembros de mi equipo —Jorge Guzmán, Miguel Dávila y Alonso Pérez, entre otros— continuaron aplicando desde diversas funciones públicas el plan que habíamos venido diseñando desde mediados del año pasado. Este equipo de funcionarios mantuvo la asesoría del grupo de expertos extranjeros. Gracias a su trabajo continuo, la dolarización se consolidó definitivamente en el Ecuador.

En una demostración de responsabilidad con el país y de respeto a sus más altos intereses, Juan Pablo Aguilar entregó el texto de la 'Ley Trole' a David Paredes, quien se hizo cargo temporalmente de la Asesoría Jurídica de la Presidencia. El proyecto, sin mayores modificaciones, se presentó al Congreso Nacional a mediados de febrero y se promulgó como ley de la República el 13 de marzo de 2000. Hasta hoy se conoce como 'Ley Trole I'.

La Conferencia Episcopal y el expresidente Carter: dos opiniones enaltecedoras

La semana siguiente al golpe militar recibí dos cartas que me llenaron de paz espiritual y orgullo. La de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana venía firmada por su presidente, monseñor José Mario Ruiz Navas —el que había dicho que en el Ecuador parecía que vivíamos en un "manicomio" en abril del año pasado— y por su secretario general, monseñor José Vicente Eguiguren. La carta decía lo siguiente:

> El Consejo de Obispos destacó dos momentos culminantes de su mandato presidencial, que merecen el agradecimiento de los ecuatorianos y que serán recogidos por la historia. Su lucha y su triunfo por la Paz entre Ecuador y Perú, y su gesto noble, altivo y magnánimo de dar paso a la sucesión presidencial sin luchas traumáticas, con la única mira puesta en el bien de la Patria.
>
> En la paz y en la adversidad se reveló el ciudadano patriota y valiente hasta el heroísmo; en uno y otro momento hemos estado espiritualmente unidos a usted.

Sentí una gran paz espiritual al leer estos conceptos, pues provenían de quien exactamente 9 meses antes del golpe, el 21 de abril de 1999, había dicho que en el Ecuador "Todos estamos contra todos sin saber qué lugar ocupa el país; lo estamos poniendo a último término: primero mis intereses, mis caprichos y al final ponemos al país". Agradecí a Dios que el Consejo de Obispos hubiese interpretado de manera tan clara y fidedigna el propósito y motivo de mis acciones, y que me lo hiciera saber en momentos tan dolorosos.

La segunda carta, que me honró sobremanera, me la envió el expresidente de los Estados Unidos Jimmy Carter:

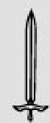
> Fue con honda preocupación y pesar que observé el desarrollo de los acontecimientos en el Ecuador el último fin de semana que condujeron a su remoción como Presidente.
>
> Este es un retroceso real para el orden constitucional en el Ecuador y en el hemisferio. Sin embargo, su valiente posición de resistirse a renunciar ante el pedido de los militares y su gesto magnánimo de apoyo al recientemente nombrado nuevo presidente, Gustavo Noboa, fueron actos nobles dignos de un hombre de Estado y de un demócrata.

Reconocí con alegre humildad que las expresiones "Pacificador, noble, altivo y magnánimo, patriota y valiente hasta el heroísmo, actos nobles dignos de un hombre de estado, demócrata" contienen calificativos que cualquier hombre de bien que sirve a su país y a su pueblo quisiera tener como parte de su legado. "Gracias a la vida, que me ha dado tanto", me dije al cerrar, con el corazón agradecido, el capítulo político de mi vida.

---

1 En otro libro que me encuentro preparando me referiré con detalle al proceso del golpe de Estado, que demanda una extensión que sobrepasa el propósito de esta crónica.

2 Para acceder a esta alocución, el lector puede dirigirse a la última página del libro donde hay una lista de códigos QR que dan acceso a este y a otros videos (N. del E.).



Momento *Excálibur* 5: El liderazgo adaptativo y el nudo gordiano cambiario

Un líder debe ser visionario, analítico y honesto consigo mismo y con los demás. Visionario, porque debe ver más allá de los demás y marcar el rumbo; analítico, porque toda visión implica desmenuzar la realidad y someterla al análisis de una lupa; y honesto, porque ninguna decisión es neutra y, por lo tanto, traerá consecuencias para distintos grupos de interés. Lastimosamente, es en este tercer paso donde el líder corre el riesgo de caer en picada, pues a nadie le gusta oír la verdad cuando esta es negativa. El verdadero líder es el que toma la última decisión, el que corta el nudo gordiano que llevará al rumbo deseado.

Historias *Excálibur*

Autoridad y liderazgo adaptativo en Heifetz

La icónica aula 150 de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard está llena hasta rebosar, pues como ocurre cada año, uno de sus profesores emblemáticos, Ronald Heifetz[1], está explicando algunos de los elementos de su teoría del liderazgo adaptativo. Ronnie —como lo llaman sus amigos y alumnos— es médico, psiquiatra y un excelso chelista que estudió bajo el gran virtuoso ruso Gregor Piatigorsky, de quien recuerda que enseñaba música a través de la narración de historias para dar sentido a lo que debía expresar cada frase musical de cualquier pieza.

Ronnie explica que todas las mañanas el gorila alfa, jefe de la manada de gorilas —que se identifica por tener la espalda plateada (canosa)—, encabeza la marcha en busca de alimento. Si más tarde la tribu se siente amenazada (por la presencia de un leopardo, por ejemplo), dirige a los machos para que formen un círculo de protección a las hembras y a los más jóvenes, que se ubican en su interior. Si se produce una alteración del orden (dos jóvenes gorilas machos pelean, por ejemplo), el gorila alfa impone disciplina y restaura el equilibrio.

De esa manera, el gorila alfa cumple con las tres funciones que proporciona una autoridad eficiente: dirección, protección y orden. “Son funciones de una autoridad, no de un líder”, remarca Ronnie con fuerza. “¿Qué pasa si la tribu no encuentra comida en el sitio al que el alfa los llevó, siente que este no los protege de las amenazas o que no logra restaurar el orden? Más temprano que tarde, la tribu escoge a un nuevo alfa”.

Pasa entonces a una segunda analogía. Un paciente con un dolor en la espalda visita a una doctora, quien le diagnostica cálculos en el riñón, le da el tratamiento adecuado y el paciente continúa su vida con normalidad. “Ese es un problema técnico que requiere una solución técnica”, enfatiza Ronnie, “porque la doctora conoce muy bien el problema y conoce muy bien su solución”; es decir, que un experto entrenado en ese campo lo puede resolver con facilidad. Diez años más tarde el mismo paciente, aquejado por el mismo dolor, visita a la misma doctora asumiendo que recibirá el mismo tratamiento. La doctora encuentra que esta vez se trata de un tumor cancerígeno en estado avanzado.

¿Cuál es la diferencia entre la primera y la segunda visita? Aunque tenemos la misma doctora, el mismo paciente y el mismo dolor, el segundo caso es diferente porque en el nivel actual de la ciencia se conoce solamente una parte del problema llamado cáncer, cuya solución se conoce también de manera parcial. En esta ocasión, la doctora deberá monitorear permanentemente las reacciones del paciente al coctel de quimioterapia que le administre, así como el comportamiento de su entorno familiar. “Este no es un problema solamente técnico”, dice Ronnie, “pues tiene un elemento adaptativo que obligará a la doctora, al paciente y a la familia a realizar ajustes en respuesta a la nueva información que vayan recibiendo de la realidad que evoluciona cada día”. Luego, hace una analogía con el mundo corporativo: “Un problema técnico requiere de un experto, de un gerente; un problema adaptativo requiere de un líder”. Un líder es alguien capaz de descubrir y descifrar problemas nuevos y de guiar el proceso de construcción de soluciones sociales con las personas involucradas en los mismos.

Por último, Ronnie compara el proceso de preparar un guiso en la cocina con los cambios que ocurren en una sociedad: necesitamos tener los ingredientes necesarios y una olla de presión que actúe

como un contenedor apropiado que ofrezca un entorno de seguridad para soportar dentro de sí las temperaturas altas que generarán los cambios indispensables y amenazantes que seguramente vendrán, y que son necesarios para el proceso de 'cocción' de la sociedad. La persona que cocina deberá controlar que la temperatura suba hasta el nivel adecuado y por el tiempo adecuado para que produzca lo que él llama el "rango productivo de desequilibrio" que transformará los ingredientes en un guiso terminado. Si la temperatura es muy baja o el tiempo es insuficiente, el guiso no se cocerá, pero si es muy alta o permanece por demasiado tiempo, el guiso se quemará. El mismo rol debe desempeñarlo la persona que ejerza las funciones de líder adaptativo: mantener la temperatura social dentro del "rango productivo de desequilibrio" para que una sociedad procese los cambios que necesita para alcanzar un nuevo estado de desarrollo.

La analogía de Ronnie entre el guiso y el cuerpo social me hacía pensar que el problema es que en el último, a diferencia del primero, las diversas facciones trabajan para subir o bajar la temperatura a su antojo y resulta muy difícil controlarla porque no hay una sola persona con acceso a los controles. En el caso del Ecuador, las altas temperaturas generadas por las crisis económicas, sociales y políticas muchas veces habían producido rajaduras que fracturaron la olla de presión de la democracia, que se había mostrado muy débil para resistir las tremendas presiones que se generaban en su interior.

Ronnie concluyó su clase con una frase que calzaba con uno de los mayores retos que enfrenté en mi gestión como presidente del Ecuador: el ejercicio del liderazgo público consiste en la capacidad de comunicar noticias perturbadoras y plantear preguntas difíciles a los ciudadanos de tal manera que las puedan absorber y tomar decisiones con base en ellas, en lugar de que las ignoren, las nieguen o maten al mensajero que las trae.

Las tres tareas de un líder adaptativo en Williams

En otra aula de la Escuela de Gobierno Kennedy, el profesor Dean Williams[2] resume en tres las tareas que debe desarrollar un líder adaptativo para orquestar un cambio social: uno, hacer un diagnóstico inicial adecuado de las diferentes facciones en una sociedad, los intereses que defienden y el poder que detentan; dos, describir el proceso que se va a seguir e involucrar a todas las facciones en la solución; y tres, estar consciente de que el ejercicio de la autoridad, la presencia y las intervenciones de un líder adaptativo constituyen el motor de ese movimiento, que busca que las personas acepten la realidad como es y acepten sus responsabilidades en el trabajo adaptativo.

No busquen el virus de la peste y más bien traigan al culpable de la misma

Narra el historiador italiano Indro Montanelli en una de sus obras que un gran estratega ateniense concentró al pueblo dentro de las murallas de la ciudad para resistir el asedio de sus enemigos. La estrategia, usual en la época, le funcionó por mucho tiempo, pues los ciudadanos disponían de agua y alimentos suficientes, y se sentían seguros dentro de las murallas inexpugnables. El estratega, pensaba yo, satisfacía sus necesidades de dirección, protección y orden, por lo cual el pueblo elogiaba la sabiduría de su decisión. Entonces, ocurrió algo inesperado: llegó la peste. En esas condiciones, la estrategia del encierro —excelente para enfrentar a un asedio militar— se convirtió en una trampa mortal. Invadidos por el pánico, los atenienses, en lugar de buscar el virus, se dedicaron a buscar al culpable y lo encontraron en la persona del estratega, a quien terminaron sancionando con las más duras penas.

Al leer el pasaje, advertí que lo narrado por Montanelli se repite con frecuencia en la historia porque el primer candidato a culpable o chivo expiatorio suele ser la persona que está al mando, aunque antes haya sido popular y respetado.

Lecciones *Excálibur*

Las principales lecciones que extraje de la dolarización ecuatoriana en los campos de toma de decisiones, negociación y liderazgo político adaptativo fueron las siguientes:

1. **Acepta que todo nudo gordiano requiere de una espada que lo corte.** La espada de la dolarización cortó el nudo gordiano del Ecuador. Defender el sucre se había convertido por décadas en el nudo gordiano de la política cambiaria del país. Al final de la década de los noventa era evidente que el sucre agonizaba o que ya había muerto, a pesar de nuestros esfuerzos por mantenerlo con vida. Según Kenneth Cloke, fundador de la organización Mediadores sin Fronteras, para salir del conflicto teníamos que aceptar esta realidad dolorosa y seguir avanzando: era más útil enterrar lo muerto que tratar de revivirlo, cortar el nudo gordiano que tratar de desatarlo.
2. **Reconoce que los nuevos paradigmas producen saltos cualitativos en las sociedades.** La dolarización constituyó un nuevo paradigma en el Ecuador. De acuerdo con Thomas Kuhn, un paradigma es un modelo de problemas y soluciones en un campo del conocimiento. Todo nuevo paradigma viene precedido por el conflicto, que se identifica por los ruidos que producen las rajaduras del paradigma vigente que se desploma, lo que demuestra que ya ha sobrepasado su tiempo de vida útil. En Ecuador, el paradigma económico vigente para 1999 ya no le servía más al país.

3. **Confirma que tus intervenciones como líder adaptativo lleven a diagnosticar con precisión, pronosticar con acierto y prescribir con creatividad**. En la dolarización ecuatoriana hicimos las tres cosas: *diagnosticamos con precisión*, al identificar con claridad los intereses y posiciones de las diversas facciones económicas, políticas y sociales del país; *pronosticamos con acierto*, pues anticipamos que con las tres patas nacionales —técnica, social y política— la dolarización podría implementarse y sostenerse (y podría apoyarse en la cuarta pata del apoyo internacional, que se sumó luego); y *prescribimos con creatividad el tratamiento adecuado*, pues convencidos como estábamos de que "no dolarizas cuando quieres, sino cuando puedes", conduje a la dolarización, al igual que a la Paz, como un proceso de la sociedad orquestado por el liderazgo adaptativo presidencial y no como una mera decisión de política económica. Diseñamos los mecanismos para producir un movimiento social que involucrara a todas las facciones hasta crear la masa crítica que volvió a la dolarización inevitable. No nos dejamos capturar por la urgencia ni por la incertidumbre: nos mantuvimos tranquilos y persistentes. Desactivamos con rapidez a los elementos explosivos dentro del sistema y le pedimos a cada sector de la sociedad que asumiera la responsabilidad que le correspondía.
4. **Nunca olvides que sin una autoridad que provea dirección, protección y orden es casi imposible ejercer el liderazgo adaptativo.** Para la época de mi mandato presidencial la sociedad ecuatoriana lidiaba con demasiados problemas críticos al mismo tiempo, por lo que resultaba muy difícil proveer los tres servicios que se esperan de una autoridad. Con enormes dificultades logramos mantener los niveles mínimos de seguridad que le permitieron a la olla de presión de la sociedad ecuatoriana soportar las inmensas temperaturas necesarias para que los ingredientes crudos de la macrodevaluación, la hiperinflación, el bloqueo político y la angustia social se transformaran en su interior en los guisos de la Paz y de la dolarización.
5. **Evita la tentación de las distracciones y los señuelos.** "Nunca desvíes tu mirada de la bola" es una de las primeras instrucciones que dan los profesores de tenis a los niños que están aprendiendo a jugarlo. En el Equipo —el grupo de funcionarios del Gobierno que creé para analizar la dolarización— nunca dejamos de "mirar la bola" de la dolarización en el último trimestre de 1999. Mantuvimos la atención nacional centrada en los problemas reales —y que estaban demostrados en las estadísticas— y evitamos que el país se distrajera en discusiones secundarias. No permitimos que el tema principal fuera ignorado, marginalizado o trivializado, ni creamos crisis falsas, ni buscamos chivos expiatorios, ni propusimos soluciones quiméricas a la ciudadanía. Durante todo el proceso permanecimos enfocados y firmes.
6. **Trabaja simultáneamente en dos niveles diferentes: la volatilidad de la situación en general y el problema específico por resolver.** En el Gobierno cumplimos en orden lógico las tareas fundamentales: desactivar con rapidez los elementos explosivos e incorporar a cada sector de la sociedad para que asumiera la responsabilidad que le correspondía. Nos esforzamos en crear y sostener un medio ambiente social y político que resistiera las temperaturas extremas de los conflictos que experimentábamos.
7. **Marginaliza a los boicoteadores y tolera a los quejumbrosos**. Ellos centran el debate en sí mismos y en sus posiciones, no en los temas fundamentales del país. Sus comportamientos atraen la reciprocidad negativa del 'ojo por ojo' y triunfan si logran desviar la atención de los asuntos principales.
8. **Dialoga con los poderosos, pero mantenlos a distancia.** Siempre existe el riesgo de que un actor poderoso siga los principios del realismo político, representados por la famosa máxima del historiador griego Tucídides: "Los fuertes hacen lo que quieren y los débiles sufren lo que deben". En el caso del Ecuador en 1999, el FMI siguió a Tucídides, y como consecuencia, en palabras de Andrés Solimano, "(…) la retención del préstamo del Fondo a Ecuador constituyó en ese momento la fuerza decisiva en las políticas económicas de ese país (…) los ecuatorianos y su sistema democrático, con todos sus defectos e imperfecciones, y el presidente de la República, un hombre honesto y democrático, se asfixiaban por la crisis interna y la falta de apoyo financiero desde el extranjero".
9. **Distingue los procesos de los eventos.** Comprendimos que la dolarización ecuatoriana solo era posible si la tratábamos como un proceso y no como un evento. Los eventos aparecen de pronto como un hongo, mientras que los procesos toman tiempo y pasan por fases de origen, incubación, desarrollo y maduración. Los procesos toman más tiempo para concretarse que los eventos; exigen visión de largo plazo, paciencia y resiliencia, pero sus resultados son más sólidos, estables y permanentes. Si hubiésemos anunciado la dolarización sin afirmar sus bases técnico-económicas, sociales y políticas habríamos ofrecido una decisión de política económica (es decir, un evento) que se adopta más rápido, pero que corre el riesgo de morir pronto.
10. **Visita con frecuencia el balcón.** Ronnie Heifetz recomienda dejar con frecuencia el salón de baile en donde el sonido de la música, nuestros propios movimientos y la presencia cercana de otros bailarines no nos dejan espacio y tiempo para observar lo que ocurre con la ventaja de la perspectiva. Mirar el salón de baile desde el balcón cada cierto tiempo es útil para que "los árboles no nos impidan ver el bosque".

---

1 Ronald Heifetz es el director fundador del Centro para el Liderazgo Público y el titular de la cátedra rey Hussein bin Talal en la Escuela de Gobierno Kennedy. Es el creador del concepto de 'liderazgo adaptativo' que ha desarrollado en varios libros considerados seminales en su campo: *Leadership without Easy Answers* y *Leadership on the Line* son los más conocidos.

2 Dean Williams ha sido el consejero principal del presidente de Madagascar, consultor jefe del Gobierno de Queensland (Australia) y consejero del Gobierno de Brunéi. Ha realizado estudios sobre los procesos de Timor Oriental y Borneo. Ha publicado los libros *Real Leadership: Helping People and Organizations Face Their Toughest Challenges* (2005) y *Leadership for a Fractured World: How to Cross Boundaries, Build Bridges, and Lead Change* (2015).

QUINTA PARTE

La lenta y perversa fabricación de un chivo expiatorio (enero de 2000–diciembre de 2020)

Cuida tus pensamientos, porque se convertirán
en tus palabras. Cuida tus palabras,
porque se convertirán en tus actos.
Cuida tus actos, porque se convertirán
en tus hábitos. Cuida tus hábitos,
porque se convertirán en tu carácter y este
se convertirá en tu destino.

MAHATMA GANDHI

Después de haber perdido mi patria
cuando tenía 16 años, y después de convertirme
en un refugiado político a los 24,
he afrontado infinidad de dificultades en
el transcurso de mi vida. Cada vez
que me paro a considerarlas, comprendo que
muchas de ellas fueron imposibles de superar:
no solo fueron inevitables, sino que también
fue imposible hallarles una resolución favorable.
No obstante, en lo que se refiere a mi propia paz
de espíritu y a mi salud física, puedo afirmar que
me ha ido razonablemente bien. De resultas
de ello, he sido capaz de enfrentarme a la
adversidad con todos mis recursos mentales,
físicos y espirituales. No podría haberlo hecho
de ninguna otra manera. De haberme dejado
abrumar por la ansiedad y la desesperación
en algún momento, mi salud habría resultado
muy perjudicada y habría tenido una
muy reducida libertad de acción.

DALÁI LAMA

Al amigo, todo. Al enemigo, ni justicia.

JUAN DOMINGO PERÓN

En tiempos normales, la política es como el arte
del malabarismo: un juego de destreza,
habilidad y equilibrio con bolas de metal.
En tiempos difíciles, es malabarismo
con bolas de metal caliente. En tiempos críticos,
es malabarismo con bolas de metal caliente
mientras caminas en una cuerda floja.
En tiempos desesperados, es malabarismo
con bolas de metal caliente sobre una cuerda floja
cuando muchos desean que te caigas.

JAMIL MAHUAD

CAPÍTULO XXII

Después de la tempestad viene la calma

En la Universidad de Harvard

El 2 de abril de 2000, nueve semanas después del golpe militar, llegué como *fellow* al Instituto de Políticas de la Universidad de Harvard, en la ciudad de Cambridge (Massachusetts), invitado por su presidente, el senador demócrata Edward 'Ted' Kennedy.

La Constitución del Ecuador disponía que un expresidente que viajara al exterior durante el primer año posterior al fin de su mandato debía avisar de su viaje al Congreso Nacional antes de partir. Así lo hice: antes de salir del Ecuador notifiqué al Congreso de mi viaje a los Estados Unidos para cumplir actividades académicas. Viajé con total normalidad, sin restricciones de ninguna clase, y planeaba regresar al final del semestre académico en junio de 2000. Nada me hizo pensar entonces que el canibalismo político ecuatoriano me mantendría alejado de mi patria, de mi familia y de mis amigos por más de 20 años.

En la lista de libros más vendidos ese año por la librería de la Universidad de Harvard —que funciona como una cooperativa y por eso es conocida coloquialmente como la 'Coop' en el campus universitario— estaba *El arte de vivir en el nuevo milenio*, escrito por su santidad el Dalái Lama[1]. La conexión entre las expresiones del Dalái Lama en su primera página y lo que yo había vivido recientemente era obvia:

> (...) he afrontado infinidad de dificultades en el transcurso de mi vida. Cada vez que me paro a considerarlas, comprendo que muchas de ellas fueron imposibles de superar: no solo fueron inevitables, sino que también fue imposible hallarles una resolución favorable. No obstante, en lo que se refiere a mi propia paz de espíritu y a mi salud física puedo afirmar que me ha ido razonablemente bien. De resultas de ello, he sido capaz de enfrentarme a la adversidad con todos mis recursos mentales, físicos y espirituales (...).

El giro que tomaría mi vida en el futuro —y que entonces, por supuesto, ni siquiera imaginaba— me confirmó con el paso de los años la fuerte sensación que tuve entonces de que ese libro, de alguna forma, "me buscó" en la librería para que yo lo leyera.

Análisis *post mortem* de mi presidencia en el Instituto de Políticas

Para inicios del nuevo milenio, el caso del Ecuador como la primera economía dolarizada en el mundo (y coronada con éxito), que le permitiría al país salir de su profunda crisis en menos de dos años —cuando a otros países de América que habían pasado por crisis similares les tomaría, de acuerdo con expertos analistas, más de una década— suscitaba curiosidad intelectual y animadas conversaciones académicas en la Universidad de Harvard.

El Instituto de Políticas —fundado, entre otros, por Ted Kennedy en 1966— tiene como propósito incentivar a los estudiantes a que se dediquen al servicio a la comunidad a través de la administración pública luego de graduarse. El Instituto tiene una organización única, pues los estudiantes afiliados toman la decisión de a quiénes invitar como *fellows* con el objeto de que estos exploren con la gente joven los temas que sean más atractivos para estos. También son los estudiantes quienes organizan los eventos, coordinan las conferencias, ayudan a los conferencistas en sus necesidades pedagógicas y técnicas, y se convierten también en sus asistentes personales. Es una experiencia educativa que les permite a los estudiantes sumergirse en la vida diaria de los personajes públicos que ellos escojan al acompañarlos durante unas semanas.

Cuando llegué al instituto, el senador Kennedy y el exsenador republicano por el estado de Wyoming, Alan Simpson —presidente y director del Instituto en el 2000, respectivamente—, me sugirieron que presentara a consideración de la comunidad universitaria mi experiencia como presidente del Ecuador. Mi conocimiento de la cultura de la escuela (pues había obtenido allí mi maestría en Administración Pública en 1989 y desde entonces había mantenido lazos institucionales y personales con algunos de sus profesores), de los cursos que ofrecía y de los intereses mayoritarios de sus alumnos me animó a diseñar mis sesiones de manera inductiva (de lo particular a lo general) y no deductiva (de lo general a lo particular). Para invitar a los estudiantes a la reflexión académica con base en mi experiencia personal, dividí los 17 meses de mi gestión en siete sesiones que presentaban los hechos en secuencia cronológica con un tema eje en cada sesión. De esta manera, convertí mi gestión como presidente en un caso de estudio *en vivo* que seguía la tradición de Harvard, que es pionera en el mundo en el uso pedagógico del estudio de casos.

Iniciaba cada sesión narrando los hechos que incidieron en mi gestión como presidente y los actos que ejecuté en respuesta a los mismos. Luego, un profesor experto en el tema de esa sesión, a quien invitaba de manera especial, hacía sus comentarios. Tuve el honor de contar con algunos de los profesores más respetados de la Universidad: Roger Fisher en negociación, Ronnie Heifetz en liderazgo, Jeffrey Sachs y Ricardo Hausmann[2] en economía, Merilee Grindle en toma de decisiones y políticas públicas y Rodolfo Stavenhagen en movimientos sociales.

La experiencia de escuchar la narración personal de un expresidente —exalumno de la Escuela Kennedy— sobre acontecimientos de la historia reciente, comentada por miembros de la élite intelectual de Harvard —que, además, conocían de cerca la situación del Ecuador, pues habían asesorado de diferentes maneras a mi Gobierno, con la excepción del profesor Stavenhagen—, constituía una oportunidad demasiado atractiva como para que los estudiantes (e incluso algunos profesores) la dejaran pasar. Los estudiantes consideraban a este conjunto de profesores como un equipo de ensueño, un *dream team* que cubría varias de las áreas de estudio que ofrecía la Escuela y que se consideraban esenciales para el ejercicio de la administración pública: desde la realización de una campaña electoral hasta la supervivencia de un régimen democrático amenazado.

Las sesiones, planificadas inicialmente como un seminario para 15-20 personas alrededor de una mesa, tuvieron que ser trasladadas a la famosa aula L-140 de la escuela, que cuenta con capacidad para cerca de 100 personas. De hecho, era tan grande la asistencia que el auditorio se llenaba por completo y era común ver personas sentadas en el suelo. “Les tengo envidia. Este es el curso que a mí me habría gustado tener como alumno aquí antes de ser presidente”, solía decirles con picardía.

Como los *fellows* se renovaban cada semestre, sentí una gran satisfacción cuando me solicitaron que repitiera el seminario en el siguiente semestre, cosa que no había ocurrido antes en el Instituto. Por lo tanto, decidí permanecer en Cambridge durante el verano y retornar al Ecuador para las festividades de Navidad, una vez terminado el semestre de otoño del 2000.

La perspectiva de Jeffrey Sachs

Las sesiones del seminario que dictaba en el Instituto de Políticas se hilvanaban entre sí con naturalidad, pues presentaban en conjunto el trayecto de una presidencia acosada por dificultades de diversa naturaleza y origen. El seminario exploraba las dificultades producidas por la naturaleza (como el fenómeno de El Niño), por la estructura económica internacional (como los mercados internacionales de capital) y por la política (como las sostenidas en el exterior con el Fondo Monetario Internacional y en el interior con las luchas entre facciones internas). En el mundo del cine suele decirse que una buena película presenta la confrontación de una persona con la naturaleza, con la sociedad o con otra persona o grupo de personas. La ‘película’ de mi presidencia presentaba con alta intensidad las tres confrontaciones.

La sesión a la que invité a Jeffrey Sachs es un ejemplo de lo anterior. En ella, concluí mi exposición sobre el calvario que vivió la economía ecuatoriana durante la tormenta perfecta de 1998 y 1999, y le ofrecí la palabra a Jeff. Sus comentarios hicieron honor a su personalidad provocadora, directa, rotunda y valiente. Incluyo a continuación un breve resumen de su intervención.

Después de felicitarme por mi exposición y de reconocer que no tenía nada que añadir en cifras ni fechas, Jeff inició diciendo que era muy difícil encontrar en el mundo un caso parecido al del Ecuador en 1999, pues todos los días el Gobierno recibía una mala noticia. Se sumaban los desastres ecológicos de El Niño, la caída histórica de los precios del petróleo, la deuda externa (por momentos, superior al 100% del PIB), el cierre financiero global y la debilidad del sistema financiero ecuatoriano. Si cada uno de estos era un factor recesivo, la suma de todos creó una recesión colosal en el país. Aunque no era una situación completa y totalmente explosiva —porque, por lo menos al iniciar el gobierno, no había guerrilla ni hiperinflación—, el nivel de las presiones sociales conducía a manejos de corto plazo de la gestión económica y social del país, que se traducían en compromisos extraños y peculiares.

Luego, Jeff hizo una pregunta a los asistentes:

—¿Qué crea un precipicio? —y él mismo se respondió—: Lo crea el drenaje de reservas que lleva a la macrodevaluación y a la hiperinflación, a la debilidad financiera que conduce al pánico. Las debilidades financieras tienen causas financieras, fraudulentas y políticas. En el Ecuador se dieron las tres.

Para explicar esta idea usó la analogía de un banco. Normalmente, un banco presta a 20 años los depósitos que un depositante puede reclamar en cualquier momento, pues un banco apuesta a que no todos los clientes vendrán al mismo tiempo a reclamar sus depósitos. Pero el pánico bancario es precisamente lo opuesto: todos los depositantes vienen por ellos al mismo tiempo, y la situación se convierte en una profecía autocumplida. Un deslizamiento lento, prolongado y gradual de la economía por una pendiente en forma de drenaje de reservas lleva a menudo al precipicio de una crisis financiera. Cuando esto pasa, la economía entera se lanza directamente sobre el precipicio económico.

—Entonces, cuando el pánico arranca —dijo Jeff—, viene la pregunta de qué hacer. En esas circunstancias, todas las opciones son malas: es mala la intervención quirúrgica en los bancos donde el Gobierno, en forma de “caballero con armadura blanca y brillante”, entrega el dinero a los depositantes; es malo que el seguro de depósitos no los proteja porque no está capitalizado; es malo el congelamiento de los depósitos y los créditos, porque los depositantes no pueden acceder de manera libre a sus ahorros. La situación para el Gobierno era muy difícil de resolver, pero este finalmente

resolvió congelar los depósitos y créditos bancarios. No había buenas opciones entre las cuales elegir y, por lo tanto, esta no fue necesariamente la decisión equivocada. Aunque recomendé en su momento al Gobierno ecuatoriano que no lo hiciera, la situación era tan caótica que no tenía ninguna recomendación buena para hacer. Decir qué es lo que no hay que hacer no constituye un gran consejo, y yo no tenía ni grandes ni magníficas alternativas que ofrecer.

»La decisión del congelamiento de marzo de 1999 tuvo efectos horribles para la política del país, pues el problema de los bancos y sus clientes se convirtió en un problema del Gobierno; cada vez que se producía un reclamo o una confusión, el Gobierno era visto como el culpable. De esta forma, el precipicio político se sumó al precipicio económico. Inicialmente, la meta principal del Gobierno era crear una cierta estabilidad financiera, pues el déficit podía salirse de control, igual que la inflación y la pérdida de reservas. Había que garantizar el flujo de caja que mantuviera al Estado funcionando, prevenir la hiperinflación e impedir el brote de la crisis financiera. La situación política obligaba al Gobierno a hacer malabares entre la comunidad internacional, las presiones internas y los acreedores internacionales. Sin embargo, este ‘malabarismo’ falló.

»¿Por qué falló el plan? —se preguntó Jeff, y él mismo se respondió—: Por falta de cooperación, de consenso político para darle al proceso un signo de dirección, una estrategia nacional coherente. El éxito requería de una combinación de acciones: había que encontrar un camino para combinar un presupuesto financiado, la cooperación de los acreedores extranjeros, la ausencia de pánico bancario y la preservación de la confianza pública. Lamentablemente, en el Ecuador había un Congreso de oposición que estaba alimentado por una historia de rivalidades personales y de partidos políticos. Las limitaciones políticas y la pérdida de la confianza ciudadana impidieron adoptar un curso decisivo de acción y, más bien, forzaron acciones heroicas de parte del Gobierno ecuatoriano. Sin embargo, este no pudo gobernar tranquilamente hasta el final.

»El problema se complicó más con la imperdonable insensibilidad de la comunidad internacional. El Gobierno de los Estados Unidos no le dio tiempo y atención suficiente a Ecuador y mantuvo siempre una posición ambivalente sobre la deuda. Por su parte, el FMI (que es una extensión del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, con la particularidad de que no funciona en la calle 15, sino en la calle 19 en Washington) siempre consideró que el Ecuador era un caso complicado y de poca importancia. Lo más vergonzoso fue la actitud que tuvo el organismo frente a la deuda externa ecuatoriana, que ya estaba en una situación muy complicada, pues ya había sido reestructurada con un acuerdo malo[3] y nadie en el mundo la había reestructurado dos veces. La deuda ecuatoriana consistía en bonos en dólares (y los bonos son más difíciles de reestructurar que las deudas bancarias), pero los acreedores individuales no querían un nuevo acuerdo, sino el máximo repago, y sin dinero era muy difícil renegociar la deuda. Sumado a esto, el FMI no se comprometía con el consejo que daba al Gobierno ecuatoriano, pues oficialmente decía “no” al *default* (el no pago de la deuda), pero personalmente decían “sí”, aunque no tenían idea alguna de cómo hacer esto último, con lo cual exhibían una falta de lógica increíble. En el FMI me decían que le asegurara al Gobierno que ellos no tenían realmente que pagar, pero que ellos no estaban aconsejando nada. En otras palabras, que el Ecuador podía caer en suspensión de pagos, el Ecuador debía caer en la suspensión de pagos y el FMI les daría un programa de apoyo.

Las palabras de Jeff en la sesión del seminario demostraban su profunda comprensión de la crisis ecuatoriana y el conocimiento detallado y crítico de la forma en que actuaron los organismos multilaterales en Washington frente al Ecuador durante mi gestión como presidente del país.

La reinvención personal: la completa inmersión en la academia

Cuando concluí mi segundo semestre como *fellow* del Instituto de Políticas de la Universidad de Harvard en otoño del 2000, acepté la invitación de Ronald Heifetz para incorporarme como el primer *fellow* del Centro para el Liderazgo Público, de la misma universidad, el cual acababa de fundar. Para aquel entonces, en mi nueva actividad de profesor y conferencista internacional participaba en todo tipo de eventos: presentaciones especiales para audiencias específicas, paneles, grupos de estudio, orador invitado a convenciones y congresos. Además, podía inscribirme como asistente en cualquier curso de la universidad que quisiera tomar[4].

Las palabras de Roger Fisher en una carta que dirigió al Servicio de Inmigración de los Estados Unidos en apoyo a que me concedieran la visa O1 en 2006 resumen mi vida académica en Harvard. Roger expresa que me conoció como su estudiante en 1989 y afirma que quedó muy impresionado con mi “integridad, compromiso de servicio público y gran inteligencia”. Y continúa: “Como director del Proyecto de Negociación de Harvard y profesor de la cátedra Willston, emérito, de la Escuela de Leyes, puedo confirmar que la experiencia y labor de investigación del señor Mahuad es vital para el trabajo que estamos haciendo en Harvard en negociación internacional”.

En la carta, Fisher narra que he estado afiliado a varios centros de la Universidad y que el Instituto de Políticas, y luego el Centro para el Liderazgo Público y el Programa de Negociación, me han pedido que

> (...) permanezca en Harvard para que reflexione sobre las experiencias que vivió como presidente y escriba un libro que provea a los futuros políticos de la región con las lecciones de su experiencia, particularmente sobre la complejidad de las circunstancias políticas, económicas, sociales, culturales e internacionales que rodearon del

acuerdo de paz histórico entre Ecuador y Perú y las lecciones aprendidas; y sobre los retos de cambiar el declinante curso económico de su país, producido en gran medida por las políticas de sus predecesores, la crisis asiática de 1998 y el fenómeno de El Niño.

Así mismo, afirma que el tratado de paz entre Ecuador y Perú (en el que fue mi asesor) fue un logro monumental que terminó la disputa más antigua de límites en el hemisferio occidental y que la nominación al Premio Nobel de la Paz[5] es un honor concedido a los pioneros de los procesos de paz, resaltando de manera relevante mis "extraordinarias habilidades en negociación política y liderazgo".

Fisher describe mis actividades en la Universidad con las siguientes palabras:

> Mientras escribe esos libros, el presidente Mahuad dicta brillantes clases, conferencias y talleres que atraen multitudes que colman la capacidad de los auditorios de la Universidad. No es él solamente un político con una experiencia enriquecedora como expresidente de su país, exalcalde de Quito y exmiembro del Congreso ecuatoriano, sino que es también una persona que produce reflexiones de primera clase. Esta combinación lo capacita para ofrecer una perspectiva crítica y única a los académicos y a los aspirantes a funciones públicas en los países en desarrollo. Hasta la fecha, ha hecho una contribución especial inimitable con sus enseñanzas e investigaciones sobre el liderazgo presidencial y político de los países en desarrollo.
>
> Más allá de las racionalizaciones que vemos en las memorias de la mayoría de los políticos, el señor Mahuad tiene la capacidad analítica, al igual que la integridad personal y la valentía, para ofrecer un recuento y análisis que captura las lecciones de sus éxitos y de sus fracasos sin barnices.
>
> Puedo anticipar que al hacer eso en sus libros, él establecerá un nuevo estándar para las reflexiones y lecciones aprendidas por políticos experimentados. De la misma manera, el examen actual de su vida política y su reflexión pública en las presentaciones que realiza en conferencias y seminarios y sus clases en universidades, e independientemente como orador en eventos públicos en el mundo, sin duda continuará iluminando a políticos, académicos y estudiantes aquí en los Estados Unidos, en el hemisferio occidental y más allá de estas fronteras.
>
> La singular perspectiva del señor Mahuad como un líder democrático en las Américas y como un académico en el área de la negociación resulta crítica para una serie de iniciativas de investigación que exploran la confluencia entre estrategias efectivas de negociación y de liderazgo. En la actualidad trabajo con el señor Mahuad en el desarrollo de una metodología que será usada para enseñar técnicas exitosas de mediación a diplomáticos. Estamos explorando si una técnica que llamamos "tormenta de ideas facilitada y conjunta" —que usamos en el caso de Ecuador y Perú para generar nuevas opciones que ambas partes podrían presentar conjuntamente a sus superiores— puede ser utilizada en otra clase de conflictos. A través de esta colaboración con el señor Mahuad espero desarrollar una serie de teorías de negociación que tienen que ser examinadas empíricamente, como las "cinco preocupaciones básicas" presentadas en mi libro *La emoción en las negociaciones*, publicado el año anterior. La investigación del señor Mahuad ha probado ser iluminadora para esta prestigiosa institución —profesores, estudiantes y visitantes por igual— y continuará expandiéndose e influenciando los campos de negociación y resolución de conflictos.

Finalmente expresa que "firmemente cree" que mi participación como "practicante erudito" en política latinoamericana y habilidades de negociación en varias iniciativas innovadoras que están explorándose en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), en la Escuela de Leyes y Diplomacia Fletcher y en el Programa de Negociación de Harvard, resulta "crítica".

En una clase muy popular que dictaba el exconsejero presidencial David Gergen[6] sobre liderazgo público quedó resumida la extraordinaria experiencia académica que vivíamos en Harvard en los primeros años del nuevo milenio. En una ocasión, David había invitado al expresidente de Sudáfrica, Frederik de Klerk, a que hablara en su clase, pues se encontraba de visita en el campus. Al terminar la intervención del presidente De Klerk sobre el largo proceso de negociación que terminó el *apartheid* en Sudáfrica, David dijo a los presentes: "Esta ha sido una sesión académica más, parte de un curso normal. Sin embargo, en ella hemos escuchado la perspectiva de un expresidente africano y han estado en la audiencia la exprimera ministra de Canadá, Kim Campbell, y el expresidente del Ecuador, Jamil Mahuad. Es posible que algo así solo ocurra en esta universidad: un expresidente de un país dando una conferencia en una clase a la que asisten como oyentes un expresidente y una exprimera ministra".

El fruto más notable de esos primeros cinco años en Harvard fue la publicación de *Las emociones en la negociación,* con Roger Fisher y Daniel Shapiro. En la dedicatoria del primer ejemplar impreso, que en un momento de celebración privada ambos me obsequiaron, Roger escribió lo siguiente: "Esta es una copia para ti, del libro que tú ayudaste a escribir y para el cual tú escribiste un capítulo. Gracias". A continuación, Dan escribió lo siguiente: "A un amigo querido, colega y coautor. Este libro no hubiera sido posible sin ti. Con mucha admiración".

En este ambiente de apertura intelectual y de diálogo sobre experiencias en el sector público, era natural que la Paz y la dolarización fueran los temas que despertaban mayor curiosidad e interés en la comunidad académica cuando se mencionaba el Ecuador, dada la trascendencia mundial de ambos hitos.

—¿Recomendaría la dolarización a otros países de América y, tal vez, del mundo? —me preguntó en una ocasión alguien que estaba angustiado por la situación en su país.

—No predico la dolarización como un remedio para todos los males económicos de cualquier país —respondí—. Me convencí de que era la mejor opción para el Ecuador en ese momento y por eso la adopté. Nuestra dolarización es una "patente ecuatoriana" —e hice con los dedos de ambas manos el movimiento rápido de las comillas— que creamos a nuestra manera, con nuestros criterios y mecanismos de aplicación. Una característica importantísima a la que casi nadie se refiere es que dolarizamos en democracia, que cumplimos con todas las reglas de la Constitución y las leyes.

—¿Qué tan importante es el papel de un líder para dolarizar? —me preguntó en otra ocasión un parlamentario de Europa Oriental.

—La dolarización es un proyecto complicado y difícil, y como todo proyecto complicado y difícil, requiere de un 'campeón', de una persona que se ponga al frente, conduzca el proceso y se la juegue por lo que cree. Estos proyectos fracasan si no existe la persona que los encarne y encabece.

—¿Cuáles son los requisitos para dolarizar? —quiso saber una aplicada joven africana, que recuerdo que tomaba nota como si recogiera la lista de ingredientes para una receta de cocina.

—La dolarización es una política pública, y como toda política pública exitosa y sostenible, requiere de la conjunción de tres elementos: técnicos, sociales y políticos. Deben confluir los análisis económicos, los comportamientos de la población y las coaliciones políticas. —Luego de una pausa, continué—: En otras palabras, deben estar presentes la macroeconomía, la microeconomía, la economía del comportamiento y la economía política.

---

1 Dalái Lama (2000). *El arte de vivir en el nuevo milenio*. México D.F.: Debolsillo.

2 La esencia de los comentarios de Ricardo Hausmann consta en su artículo, publicado en este libro, en el que demuestra su profundo conocimiento del proceso de la dolarización ecuatoriana y la ubica en el contexto de la situación mundial en el periodo 1998-2000.

3 Se refería a la negociación de los bonos Brady.

4 Al cabo de 20 años he completado 53 cursos completos de la Universidad de Harvard y 2 en el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Como participaba en los cursos como invitado especial y no como estudiante regular, vivía en el mejor de los mundos académicos: asistía a todas las clases, leía todo el material que requerían, participaba en los grupos de estudio, pero no tenía que escribir monografías ni presentarme a exámenes.

5 La Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) me nominó en 1999 al Premio Nobel de la Paz por haber firmado la Paz con el Perú. La Universidad de Harvard apoyó mi nominación.

6 David Gergen es un analista político estadounidense, exconsejero presidencial de los presidentes Richard Nixon, Gerald Ford, Ronald Reagan y Bill Clinton. En su libro *Eyewitness to Power: The Essence of Leadership–Nixon to Clinton* reflexiona sobre sus experiencias y lecciones aprendidas. Es uno de los comentaristas políticos más importantes de la cadena CNN.

CAPÍTULO XXIII

Vuelve la tempestad después de la calma

LOS CHIVOS EXPIATORIOS

Desde que llegué a Harvard doy una conferencia cada año a los *Mason Fellows*[1] en el Malkin Penthouse de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad. En una de esas conferencias reflexioné sobre el rol social que cumplen los "chivos expiatorios" en una sociedad con un ejemplo tomado de la Biblia.

En el capítulo 16 del libro de Levítico, se narra que en el Día de la Expiación —*Yom Kipur*, la festividad judía más importante del año— se realizaba un servicio religioso para demostrar que todos los pecados del pueblo de Israel habían sido borrados. El sumo sacerdote recibía en el gran altar delante del santuario dos machos cabríos, símbolos de los pecados del pueblo. Por sorteo escogían a uno, al que sacrificaban para que su sangre purificara los pecados, y por ello se lo llamaba "sacrificio expiatorio". La expiación continuaba cuando el sumo sacerdote imponía sus manos sobre la cabeza del segundo chivo, y por este acto ritual se asumía que todos los pecados de Israel se transferían al chivo, que por ello se convertía en el "chivo expiatorio". El animal quedaba tan contaminado que no podía permanecer viviendo en la comunidad, debido a lo cual alguien se encargaba de llevarlo al desierto, donde era abandonado a su suerte. De esa manera los pobladores de Israel quedaban liberados de toda culpa y podían regresar a sus casas a cenar espléndidamente después del largo día de ayuno que habían practicado. Sin embargo, la persona que llevaba el chivo al desierto también se contaminaba, por lo que no podía volver a su comunidad sin pasar por una serie de abluciones y purificaciones.

Luego de describir la festividad que daba origen al concepto, hice algunas observaciones sobre la figura del chivo expiatorio:

1. El sacerdote (cualquier persona que ejerza autoridad) destruye la vida del chivo o cordero que se sacrifica (sacrificio expiatorio) sin molestarse en comprobar que es culpable de algo; lo hace simplemente para proteger a otros y para evitar que otras personas sean heridas o destruidas.
2. El chivo expiatorio existe en todas las sociedades y cumple funciones psicológicas (la sociedad se queda tranquila porque sabe que alguien está pagando por los pecados colectivos) sociales (ya no tiene que seguir buscando culpables porque ha encontrado al culpable, no importa que este sea tan inocente como lo es el chivo) y políticas (como el chivo es el culpable, nadie más es culpable y la vida política puede continuar como antes). Por eso se utiliza la expresión 'chivo expiatorio' para denominar a la persona o grupo que paga por las culpas ajenas y libera a la sociedad de su responsabilidad colectiva.
3. El chivo expiatorio tiene que permanecer vivo. Así, la sociedad puede referirse permanentemente a él y continuar descargando sobre él sus culpas. No puede morir porque si muere, todos los pecados vuelven a la sociedad, y esta no puede vivir con semejante culpa colectiva.
4. Nadie quiere estar junto al chivo expiatorio. Su contaminación contagia a quienes se le acerquen. Debe ser abandonado en un sitio inhóspito donde apenas pueda sobrevivir para que no contamine a los demás.
5. El chivo expiatorio debe ser reemplazado cada cierto tiempo. Como los pecados sociales siguen produciéndose y acumulándose, la sociedad tiene que encontrar chivos expiatorios de manera regular (cada año, según la tradición hebrea).

Dicho esto, les pregunté a los asistentes con picardía:

—¿Han visto ustedes descrito en alguna parte de mejor manera lo que es el exilio político?

A mi papel de chivo expiatorio se refirió en un tono dolorosamente irónico el excanciller Benjamín Ortiz en una entrevista, unos años después de mi llegada a los Estados Unidos, cuando dijo que como todos en el Ecuador hacían recaer las culpas sobre el presidente Mahuad, a todos los miembros del gabinete los habían dejado en paz para llevar vidas tranquilas y gozar del aprecio de la sociedad. La periodista que lo entrevistaba —quizás de muy pocas luces— no entendió la obvia ironía y concluyó que "ni siquiera un exministro defiende al presidente Mahuad".

LA JUSTICIA POLITIZADA EN LOS TIEMPOS DE CÓLERA POLÍTICO

El 13 de junio del 2000 me estalló una bomba política en el Ecuador cuando el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Galo Pico, dictó auto cabeza de proceso[2] en mi contra por la presunta comisión de los delitos previstos en los artículos 254 (abuso de autoridad), 213 (atentado contra los derechos constitucionales) y 277 (prevaricato) del Código Penal Ecuatoriano en la expedición del Decreto 685 del

11 de marzo de 1999, el cual dispuso el congelamiento de los depósitos bancarios[3]. Para hacerlo, el presidente de la Corte resolvió acoger dos denuncias presentadas en su despacho: una del diputado Víctor Granda[4], presidente del Partido Socialista Ecuatoriano, y otra de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción[5]. Por la fecha en que yo habría cometido los presuntos delitos que motivaban la investigación, los cuerpos legales que debían regir el proceso eran la Constitución de 1998, el Código Penal de 1971 y el Código de Procedimiento Penal de 1983.

Para garantizar los derechos de las partes que en él intervienen, todo proceso judicial exige el cumplimiento de una serie de formalidades. Esta, que es una regla básica del derecho procesal, reviste particular importancia cuando se trata del proceso penal. De acuerdo con las disposiciones legales aplicables a mi caso, en el 2000 el proceso penal tenía un diseño y respondía a fundamentos muy diferentes a los que rigen ahora, pues entraron en vigencia a partir de la promulgación de un nuevo Código de Procedimiento Penal en 1993. Tres mandatos legales merecen especial mención acerca de este proceso:

- Primero, que el derecho a la presunción de inocencia (que una persona sea considerada inocente hasta que la justicia la declare culpable luego de cumplir con todos los procedimientos legales) estaba incluida en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y en todas las constituciones ecuatorianas, entre ellas, la de 1998.
- Segundo, que la Contraloría General del Estado tenía la “potestad exclusiva para determinar (…) indicios de responsabilidad penal” en el caso de los delitos contra la administración pública, entre ellos, el peculado[6]; es decir, que únicamente la Controlaría —y nadie más que la Controlaría— tenía competencia para establecer indicios de responsabilidad penal y ninguna otra autoridad podía ejercer esa atribución. La consecuencia era absolutamente clara: lo que establecía la Constitución era un requisito de procedibilidad para que los jueces pudieran dar inicio a la acción penal. No podían, por sí mismos, plantear la existencia de indicios de responsabilidad penal y, por lo tanto, instruir un sumario si no contaban con un informe de la Contraloría General del Estado en el que esos indicios hubieran sido establecidos.
- Tercero, que la Fiscalía y los jueces asumían en ese entonces roles diferentes a los que tienen en la actualidad: los jueces, y no los fiscales, eran los encargados de instruir los sumarios.

Si bien defenderse de acusaciones como las mencionadas for-ma parte de la práctica política ecuatoriana, este caso fue diferente porque el presidente de la Corte, al abrir el sumario, ordenó algo inaudito por lo absurdo y abusivo: ordenó mi “arresto preventivo” por si se diera el caso de que resultara culpable al terminar la investigación sumarial.

La prisión preventiva es una excepción al principio de presunción de inocencia que busca impedir que un criminal peligroso continúe cometiendo crímenes mientras es juzgado o evitar que se escape de la justicia. Es claro que ninguno de los dos supuestos se aplicaba en mi caso porque si mi delito había consistido en firmar un decreto ejecutivo, ¿cómo podría volver a cometerlo si ya no podía firmar decretos porque era un presidente derrocado por un golpe de Estado? Además, ¿cómo podría escapar de la justicia ecuatoriana si era público que me encontraba realizando actividades académicas en los Estados Unidos?

Era obvio que la prisión preventiva había sido ordenada por consideraciones políticas cuando fue anunciada con bombos y platillos para escandalizar a la opinión pública y no para servir a la justicia. El propósito de ataque personal y político era aún más evidente porque en marzo de 2000, al cumplirse el año de plazo del congelamiento de depósitos ordenado por el Decreto 685 de 1999, que era el objeto de mi juzgamiento, el Gobierno que me sucedió lo extendió por cuatro años más sin que recibiera ninguna observación, o peor, una denuncia, o acusación de la Corte por este hecho.

El 17 de julio, la Oficina Nacional de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) con sede en Quito se basó en esta orden de arresto preventivo para solicitar a la oficina central de la Interpol en Lyon (Francia) que emitiera una notificación roja ordenando mi apresamiento. Las notificaciones son requerimientos de cooperación a los otros países miembros en temas relacionados con la comisión de delitos. Si la Interpol emite una alerta roja, está solicitando a los demás países miembros la detención o arresto de la persona mencionada con propósitos de extradición; sin embargo, el artículo 3 de su estatuto le prohíbe participar en un proceso de carácter político y no jurídico.

El 23 de julio Interpol le respondió al Gobierno ecuatoriano que no podía tomar esa decisión mientras no recibiera información aclaratoria sobre la tipificación de los delitos de que se me acusaba, la determinación de los artículos del Código Penal y las penas que los sancionaban, la fecha en que se cometieron los delitos, y el nombre del tribunal que dictó el auto cabeza de proceso y de la autoridad que lo firmó. Desde ese mismo momento, Interpol advirtió de manera expresa que “A tenor del artículo tres del estatuto, la Secretaría General les recuerda [a la oficina de Interpol en el Ecuador] que no puede intervenir en asuntos de carácter político (…)”.

Continué mis actividades académicas en el segundo semestre de 2000 sin ninguna dificultad mientras me defendía de las acusaciones en mi país natal.

Los principios jurídicos universales señalan que una persona debe defenderse de los cargos que constan en la apertura del proceso. En el proceso instaurado contra mí, estos eran abuso de autoridad, atentado contra los derechos constitucionales y prevaricato. Me defendí de ellos y presenté todas las evidencias que desvirtuaban las acusaciones. De manera completamente sorpresiva, un año y medio

después de la apertura del proceso, el 10 de diciembre de 2001, el presidente de la Corte, Galo Pico, violando principios jurídicos universales, dispuso la apertura del plenario por el delito de peculado de fondos públicos (establecido en el inciso primero del artículo 257 del Código Penal), un delito del que nunca fui acusado —y del que, en consecuencia, nunca me defendí—, y mantuvo la orden de arresto preventivo.

¿Por qué el presidente de la Corte cometía un atropello de esta naturaleza? ¿Cómo podía hablarse de peculado de fondos públicos si lo único que dispuso el Decreto 685 de 1999 fue el congelamiento de los depósitos privados —es decir, la modificación de los plazos para su retiro—, ya que estos seguían en los bancos a la orden de sus titulares? Esta ilegal y temeraria modificación del proceso cumplía con el evidente propósito político de acusarme de un delito que la Constitución de 1998 declaraba imprescriptible y que, por excepción, podía juzgarse sin la presencia del acusado. El cambio del delito del que me acusaban, combinado con el arresto preventivo, me forzaba a permanecer fuera de mi país, lo que afectaba de manera considerable mi capacidad de defensa.

De acuerdo con el inciso primero del artículo 257 del Código Penal Ecuatoriano, el delito de peculado de fondos públicos se configura cuando se cumplen tres requisitos: uno, un funcionario público se apropia de fondos públicos para disponer de ellos; dos, los fondos de los que se apropia están a su orden en razón de su cargo; y tres, lo hace con el deliberado propósito de causar un daño al patrimonio público, es decir, con intención dolosa.

En efecto, el Decreto 685 no fue un acto administrativo, sino un acto normativo por el cual establecí una política pública en materia económica que, aunque puede ser polémica y discutible —como cualquier política pública—, no constituye delito. El decreto se refirió solamente a fondos privados, dispuso que estos se quedaran donde estaban —es decir, en los bancos donde estaban depositados—, a la orden de sus dueños —pues ni estuvieron a mi orden en razón de mi cargo ni nadie se apropió de ellos— y solo prorrogó el plazo para la devolución de los mismos. Entonces, ¿cómo puede cometerse un peculado de fondos públicos con el simple congelamiento de fondos privados? Basta con saber leer para establecer la inexistencia del peculado. Cualquiera que lea el texto del decreto advertirá la completa desconexión que existe entre sus disposiciones y los elementos que tipifican el delito de peculado.

Mis abogados defensores también demostraron la imposibilidad jurídica de que un presidente de la República pudiera cometer peculado mediante la suscripción de decretos ejecutivos, que son actos normativos *erga omnes* —es decir, que afectan a todos los sujetos—, y que por ello son actos generales que no persiguen favorecer o beneficiar a ninguna persona en particular. Por el contrario, el peculado es típico de un acto administrativo[7] y no puede cometerse por medio de un acto normativo, a menos que se demuestre que quien lo hizo obtuvo beneficios personales con la decisión. Como nunca existió ni siquiera la insinuación (ni, peor aún, la acusación o la presencia de alguna evidencia) que demuestre que me beneficié de fondos públicos, mi conducta no se enmarcaba en la hipótesis de peculado cometido por acto normativo en la expedición del Decreto 685 del 1999 que ordenó el congelamiento bancario.

Lo peor de todo es que en su empeño de hacerme daño por razones políticas, el juez Pico introdujo en el proceso un vicio de nulidad insubsanable: inició el proceso sin contar con el necesario e insustituible informe de la Contraloría General del Estado que estableciera indicios de responsabilidades penales en mi contra. No se trata de un simple papel, de una mera formalidad adjetiva, sino de un requisito fundamental para demostrar que hubo un examen cuidadoso de la situación, que se siguieron protocolos y procedimientos establecidos, y que al final se comprobaron tres cosas: la existencia de un perjuicio al patrimonio público el monto y las circunstancias en que se cometió el perjuicio y los indicios de la responsabilidad penal del acusado en dicho perjuicio. La necesidad imperiosa de contar con este requisito se explica por sí sola: iniciar un proceso penal por perjuicio al fisco sin haber primero establecido que el perjuicio existió es como empezar un juicio por asesinato contra una persona sin que aparezca un cadáver. Se requiere contar antes con la autopsia de la víctima que demuestre las causas y las circunstancias de la muerte, así como los indicios de responsabilidad penal del presunto asesino.

Desde el primer día en que inicié mi defensa hace 20 años, mis abogados solicitaron el archivo de la causa por la falta del requisito esencial del informe de la Contraloría. Por supuesto, nuestro pedido ha sido ignorado de manera consistente. Si los jueces hubiesen exigido a los denunciantes o a la Contraloría la presentación de ese informe, el organismo de control no habría podido presentarlo porque ese informe simplemente no existe, ya que esa institución jamás realizó el examen especial mencionado.

El juicio continuó a pesar de que los jueces, en lugar de obligar a que los acusadores probaran sus afirmaciones, nos ponían a nosotros en la absurda y anticonstitucional posición de probar nuestra inocencia. No hubo ningún examen de la Contraloría que estableciera responsabilidades penales en contra mía ni de ninguno de mis colaboradores y, más bien, el único que hubo, titulado *Examen especial a las operaciones administrativas y financieras de la Agencia de Garantía de Depósitos, por el período comprendido entre el 1 de diciembre 1998 y el 31 de octubre de 2000*, que realizó el organismo sobre la utilización de los recursos públicos empleados en la resolución de la crisis financiera, no encontró ninguna responsabilidad administrativa, civil o penal ni de parte mía ni de mis colaboradores[8]. Este documento lo presentamos como prueba en el proceso.

Por lo tanto, no se cumplían los dos primeros elementos necesarios para la configuración del delito de peculado: ni los depósitos estuvieron jamás a mi disposición en razón de mi cargo, ni me apropié de

ellos. ¡Además, no eran fondos públicos, tal como decía la Corte! Sabíamos también que resultaría imposible que los acusadores probaran que existió dolo —es decir, que actué con la intención deliberada de producir daño al patrimonio estatal— en la expedición del Decreto 685 de 1999.

Con base en lo anterior y en que los elementos constitutivos del peculado debían probarse más allá de cualquier duda razonable, teníamos la convicción de que más temprano que tarde el proceso sería archivado o una sentencia declararía mi inocencia.

“No hay delito”, decide la Corte Suprema de Justicia

El proceso judicial que me abrió la Corte Suprema de Justicia del Ecuador en junio de 2000 se arrastró a paso de tortuga y transitó durante seis años por los avatares típicos de la administración de justicia del país: varios presidentes de la Corte se excusaron de tramitarlo; luego, esta fue cesada de manera ilegal por orden del presidente Gutiérrez y reemplazada por otra que duró muy poco en funciones. Finalmente fue conocido por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia en 2006, la única Corte Suprema cuyos jueces llegaron a sus cargos por concurso de merecimientos avalados por la supervisión internacional[9].

El 6 de junio de 2006, seis años después del inicio del proceso por peculado contra mí, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte revocó el auto de llamamiento a juicio dictado por el juez Galo Pico en 2000, y en su lugar dictó mi sobreseimiento provisional por no haberse comprobado la existencia del delito ni mi participación en él. La Corte consideró lo siguiente:

- Primero, que de un acto administrativo pueden derivarse actos ilícitos penales, siempre y cuando se establezca el correspondiente dolo, mientras que en el ámbito normativo —como fue el caso del Decreto 685— no era factible la configuración del dolo.
- Segundo, que los reportes del estado del sistema financiero suscritos por la Superintendencia de Bancos y Seguros en la época en que sucedieron los hechos hacían ver que el congelamiento se adoptó como un acto normativo por la crisis económica que atravesaba el país.
- Tercero, que no había prueba suficiente de que la expedición de los decretos ejecutivos que sustentaron la medida hubiera sido realizada con el fin de perjudicar a muchas personas para satisfacer los intereses particulares de grupos bancarios.
- Cuarto, que no había prueba suficiente de que estos actos jurídicos hubieran sido realizados por nexos con instituciones del sistema financiero ni por vínculo financiero con el dueño del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu.
- Quinto, que el Decreto 685 solo modificó los plazos y las tasas de interés de los depósitos, pero que no me convirtió en tenedor de los recursos del sistema financiero privado nacional.
- Sexto, que los recursos financieros del sistema privado nacional continuaron siendo administrados por sus dueños.
- Séptimo, que tampoco se logró constatar que yo hubiese abusado de dineros públicos o privados, pues a la fecha no constaba que la Contraloría General del Estado hubiera establecido la existencia de un perjuicio al fisco ni que hubiera determinado indicios de responsabilidad penal en mi contra.
- Y octavo, que en esas condiciones no podían determinarse presunciones graves y fundadas de que se habían dado los elementos configurativos del delito de peculado investigado.

El sobreseimiento provisional permitía que se suspendiera el trámite del juicio por tres años, quedando la expectativa de que pudieran aparecer nuevas pruebas sobre el mismo delito que la Corte no hubiera examinado al tomar la decisión. En caso de darse esto último, el caso podría ser reabierto para examinar exclusivamente las nuevas pruebas, que deberían referirse al asunto sobre el que se dictó el sobreseimiento y no a un asunto distinto.

En esas condiciones se encontraba el proceso cuando el candidato Rafael Correa inició su campaña presidencial. El 20 de julio de 2006, 44 días después de dictado el sobreseimiento —y con evidente afán electorero—, me acusó de haber cometido un “crimen de lesa humanidad” por la expedición del Decreto 685 de 1999 y prometió enviarme a prisión. También afirmó que

> (...)el congelamiento bancario era un acto ilegal e inconstitucional y había provocado que el Estado ecuatoriano debiera asumir aproximadamente 8.000 millones de dólares en pérdidas, causadas por malos manejos financieros de algunos banqueros que malversaron el dinero de sus depositantes[10].

La cifra mencionada era escalofriantemente absurda si se considera que todos los depósitos del sistema bancario ecuatoriano llegaban en 2006 a menos de la mitad, es decir, a USD 3.714,3 millones[11]. Por supuesto, Correa jamás explicó cómo llegó a esta cifra irracional, que se limitó a enunciar sin fundamentación alguna.

Simultáneamente el denunciante inicial, Víctor Granda, inició una campaña pública y privada para presionar al presidente de la Corte Suprema de Justicia, Jaime Velasco, a reabrir el sumario sin presentar nuevas pruebas sobre el delito acusado, pues entregó a la Corte un total de 4.511 hojas, de las que la mayoría eran fotocopias de documentos ya examinados por la Corte antes de dictar el sobreseimiento y hojas con firmas recolectadas en la calle pidiendo la reapertura del sumario.

El 26 de noviembre de 2006 Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales y el 15 de enero de 2007 asumió la Presidencia de la República del Ecuador, con lo cual inauguró uno de los gobiernos que serían conocidos como parte de la "Revolución Socialista del Siglo XXI"[12]. Correa terminaría gobernando el Ecuador por diez años, entre el 2007 y el 2017, con poderes parecidos a los de un monarca absoluto[13]. Desde el principio desarrolló una campaña para poner bajo su autoridad suprema a todos los poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral— y a todos los organismos de control. Clausuró el Congreso Nacional en marzo de 2007 y convocó a una Asamblea Constituyente para que dictara una Constitución hecha a su antojo. Mientras tanto, empezó una campaña persecutoria contra toda persona que manifestara desacuerdo con sus decisiones como presidente del país. Además, el poder judicial perdió de manera progresiva su independencia a partir de la llegada de Correa al poder, como se verá más adelante.

---

1 Es el programa internacional insignia de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard, parte de su Maestría en Administración Pública.

2 El auto cabeza de proceso es la "providencia o diligencia mediante la cual el juez de instrucción o agente del Ministerio Público que tiene conocimiento de la comisión de un delito declara abierta la fase sumarial o de investigación y ordena la práctica de los trámites procesales previstos por la ley para acreditar el hecho punible e identificar a los autores o partícipes del mismo". La expresión es común en el lenguaje jurídico de países latinoamericanos como Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador y Panamá. Tomado de: Real Academia Española (2020). Auto cabeza de proceso. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Disponible en http://bit.ly/38HaayL.

3 El juicio en mi contra, conocido por la opinión pública como 'el caso Mahuad', constituye un ejemplo vergonzoso de las actuaciones de una administración de justicia que se entregó a cumplir las órdenes del presidente Rafael Correa (2007-2017). Sus tortuosos manejos serán explicados con detalle en un libro que está en preparación.

4 Doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Cuenca y profesor de la Universidad Central del Ecuador.

5 Persona de derecho público cuya función es investigar denuncias de corrupción.

6 Constitución del Ecuador de 1998, artículo 212.

7 Un acto administrativo es una orden de autoridad con efectos individuales: afecta y beneficia a alguien. De un acto normativo, como de cualquier acción humana, se benefician y perjudican grupos de personas, pero no está dirigido a nadie en particular.

8 En el artículo de Mario Prado incluido en este libro se hace referencia a este examen con mayor detalle.

9 Esta corte había sido escogida tras un concurso público de merecimientos y oposición, monitoreado y avalado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Se posesionó el 30 de noviembre de 2005.

10 "La campaña de Correa y Damerval se trasladó ayer a las oficinas de la Fiscal" (2006, 21 de julio). El Universo. Disponible en http://bit.ly/37UO7Wt.

11 Los depósitos en sucres divididos para un tipo de cambio de 10.350 por dólar llegaban a USD 2.103,7 millones. Los depósitos en monedas extranjeras expresados en dólares llegaban a USD 1.610,6 millones.

12 Para una visión global de los conceptos, criterios y procedimientos usados por la Revolución Socialista del Siglo XXI en el Ecuador, recomiendo leer el ensayo *Dictaduras del siglo XXI: El caso ecuatoriano*, del expresidente Osvaldo Hurtado (Paradiso Editores, Quito, 2012).

13 La Constitución de 2008 dio lugar a una elección presidencial antes de que terminara su primer periodo presidencial, que debía concluir en 2011. La segunda elección se produjo en abril de 2009 (2009-2013) y la tercera se produjo en febrero de 2013 (2013-2017).

CAPÍTULO XXIV

Correa forma una comisión especialísima para perseguirme

EQUIVOCADO INICIO DE LABORES DE LA COMISIÓN

Con Correa empezó el proceso de linchamiento político-judicial en contra mía y que ha durado hasta hoy, pues una vez posesionado, y siguiendo su promesa de campaña, ordenó reabrir el proceso en mi contra. El temeroso presidente de la Corte, Jaime Velasco, asustado por las amenazas de que iban a interpelarlo en el Congreso y a reestructurar la Corte Suprema de Justicia, cedió a las presiones y, contrariando la ley, el 13 de junio de 2007 dejó sin efecto el auto de sobreseimiento provisional, reabrió el sumario sin nuevas pruebas y pidió que se investigaran asuntos totalmente desvinculados del Decreto 685 de 1999 y del sobreseimiento que yo había recibido, como el costo fiscal de la cris y la supuesta insolvencia de la Corporación Financiera Nacional.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico existe una diferencia sustancial entre “nuevas pruebas” y “nuevos hechos”. Lo que la ley procesal ecuatoriana[1] autoriza es reabrir un sumario cuando se presenten o aparezcan nuevas pruebas sobre los mismos hechos que fueron juzgados al emitir la sentencia, pruebas que tuvieran el atributo de desvirtuar las razones por las cuales se concedió el sobreseimiento. El ministro fiscal general, Washington Pesántez, admitió expresamente que no existían nuevas pruebas, sino que se incorporaban nuevos hechos, al señalar que “existe concurrencia de infracciones, como las previstas en los artículos 213 y 254 del Código Penal, pero estos se constituyen en delitos medio para perfeccionar el peculado, de cuya acción el principal responsable es Jamil Mahuad Witt”.

Pocas semanas después de asumir el mando, el presidente Correa creó una comisión para investigar los hechos de los que se me acusaba, a la que denominó “Comisión Investigadora de la Crisis Económica Financiera que produjo sus efectos desde 1999”[2]. Según el texto del mismo decreto, esta comisión tenía como finalidad “acopiar información, procesarla, sistematizarla y ofrecer conclusiones que contengan indicios que permitan establecer las responsabilidades (…)”. El texto del decreto dejaba claro, entonces, que la verdadera intención de la Comisión no era investigar, sino encontrar culpables. La Comisión —que Correa integró a dedo con personas cuyas opiniones públicas coincidían con las suyas en el tema[3]— no siguió los procedimientos usuales en una investigación profesional y desprejuiciada, jamás pidió la versión de ninguno de los funcionarios del Gobierno que tomaron la decisión del congelamiento de depósitos y créditos, y durante unas siete semanas (entre el 10 de abril y el 29 de mayo de 2007) se limitó a recibir la visita voluntaria de 16 personas que contribuyeron con documentos y testimonios tendientes a esclarecer las causas y efectos de la crisis financiera.

La Comisión se creó el 9 de abril de 2007 y empezó a trabajar al día siguiente. Su presidente, Eduardo Valencia, concedió una entrevista a la revista *Vistazo* tan pronto como se posesionó, cuando todavía en la Comisión no se había producido ningún trabajo oficial. La entrevista fue concedida, escrita, editada, impresa y distribuida antes del 19 de abril, fecha en que circuló con este titular en la portada de la revista: “Eduardo Valencia: ‘Una relación incestuosa entre banqueros y políticos causó la crisis bancaria’”. Esta expresión de opinión, que contiene un juicio de valor definitivo, demuestra el prejuicio con el que el presidente de la Comisión inició su trabajo. Esta es indudablemente una ‘conclusión’ *a priori* que el comisionado Eduardo Valencia tenía desde antes de ser designado miembro de la Comisión, lo que, con seguridad, explica que Correa lo hubiese escogido y designado para presidirla. No obstante, para probar esta afirmación, el comisionado orquestó un mecanismo investigativo de risa, como relataré más adelante.

En la entrevista, el presidente de la Comisión encabezó la lista de culpables de la crisis con los expresidentes Hurtado, Febres Cordero, Durán Ballén, Bucaram, Alarcón y Mahuad, y Jaime Nebot —quien para aquel entonces era alcalde de Guayaquil—, entre otros. En el texto de sus declaraciones cons-tan expresiones como esta, propias de un comisionado con una visión prejuiciada de los hechos que va a investigar: “(…) en el salvataje sí hubo peculado (…), se comentaba que (…) la presión para el crédito fue de Durán Ballén, emparentado con banqueros guayaquileños (…), estoy configurando un acto colusorio”[4].

El artículo, por supuesto, generó reacciones indignadas de varias de las personas nombradas, y Valencia, en respuesta, dijo que la revista *Vistazo* había realizado una “compilación inexacta”. No obstante, los demás miembros de la Comisión, de manera inexplicable, respaldaron las declaraciones del presidente al medio de comunicación, a las que calificaron como “pronunciamientos corporativos”, destruyendo así desde el primer momento la escasísima credibilidad en la seriedad del trabajo de la Comisión que unos pocos ecuatorianos le concedían, pues de ese modo confesaron el absurdo ético y jurídico de que habían llegado a una conclusión antes de empezar sus investigaciones.

Al día siguiente de su nombramiento, el 10 de abril, los comisionados ofrecieron la primera rueda de prensa donde sin reparo alguno aceptaron como válido un informe interno realizado por la Corporación Financiera Nacional (CFN) antes de que la Comisión fuera nombrada. Resulta comprensible que el economista Valencia, en su doble condición de presidente de la Comisión y presidente de la CFN, haya tratado de obtener la adhesión de los comisionados a un documento que él había dirigido como presidente de la entidad financiera. Lo que no resulta comprensible es que los comisionados avalaran en el primer día de trabajo el contenido de un informe financiero y económico que no conocían, y sobre el cual resultaba casi imposible que se formaran en pocos minutos una opinión profesional y técnica personas que, como ellos, no sabían de temas económicos: Ramiro Larrea era doctor en leyes y Víctor Corral era experto en salvar almas.

Estas fueron algunas de las reacciones públicas que siguieron a las numerosas declaraciones del economista Valencia realizadas antes y después de que formara parte de la comisión:

- Mariana Yépez Andrade, exministra fiscal general y expresidenta subrogante de la Corte Suprema de Justicia, dijo que el economista Valencia había “emitido declaraciones que confunden hechos y lo más grave, me imputa un delito (...) cuando [tomé] mi resolución en el caso del Banco Continental, la Segunda Sala de la Corte Suprema de Justicia, integrada por notables juristas, la confirmó en su mayor parte (...)”[5].
- Fidel Jaramillo Buendía, quien en ese entonces era economista jefe para el Área Andina del Banco Interamericano de Desarrollo —y quien había sido ministro de Finanzas durante mi gobierno entre agosto de 1998 y febrero de 1999—, dijo que las declaraciones de Valencia, “en las que irresponsablemente utiliza mi nombre en relación a supuestos perjuicios a la CFN, insinúa, además, una equívoca responsabilidad mía en el congelamiento de depósitos. Esas acusaciones son falsas y hasta ridículas, pues vale la pena recordar que fui Ministro de Economía y Finanzas (...) [en] un periodo anterior al congelamiento de depósitos”[6].
- Guillermo Lasso, representante del Banco de Guayaquil —y quien fue gobernador de la provincia del Guayas y brevemente parte de mi equipo de Gobierno como secretario de Economía— señaló que concurriría a la Comisión “para demostrar en detalle la limpieza de procedimientos del Banco de Guayaquil y desvirtuar todos los infundios del economista Valencia (...) en lo personal, consigno que el economista Eduardo Valencia ha utilizado una entrevista o reportaje periodístico para hacerme objeto de injurias y calumnias que demuestran sus prejuicios. Lo dicho, dicho está. Tengan la seguridad [de] que no es la primera ni la última vez que desvirtuaré una canallada”[7].

Por increíble que parezca, la Comisión no fue capaz de establecer un proceso profesional que la condujera a descubrir la verdad de los hechos. Seguramente debido a su arrogancia inicial —creían tener “un conocimiento previo necesario y suficiente respecto de los sucesos acaecidos en el país”, como lo dijo en el informe—, la Comisión generó un proceso *sui generis* de ‘investigación’. En lugar de llamar a los inculpados y pedirles una explicación documentada de los hechos, y contras-tar esa opinión con la de aquellos que no estuvieran de acuerdo, resolvieron recibir ‘buenamente’ a los que quisieran venir y luego, de manera intempestiva y sin previo aviso, decidieron que ya habían oído bastante y se negaron a recibir a personas que habían solicitado audiencia. Así, como ellos mismos lo señalan en el informe, “(...) recibieron llamadas de diferentes actores (...) solicitando ser recibidos (...) con el fin de rendir su testimonio de lo que cada uno conocía (...) se procedió a invitarles para receptar su testimonio (...)”. Sin embargo, no recibieron a todos, porque cuando llegaron a la ‘mágica’ cifra de 16, y “con el fin de no dilatar innecesariamente [¡innecesariamente!] el tiempo de duración de la misión encomendada por el señor Presidente de la República, la Comisión decidió cerrar el ciclo de entrevistas el 29 de mayo de 2007 (...)”.

¿Y qué hicieron inmediatamente? Volaron al Palacio Presidencial a reportar su trabajo, tal como dice el informe: “(...) la Comisión Investigadora hizo conocer verbalmente al Primer Mandatario (...) los resultados de la investigación a través de carta entregada personalmente el 31 de mayo de 2007(...)”.

Los errores, contradicciones y prejuicios del superficial “informe tenebroso”

El llamado “informe tenebroso”, como lo calificó el economista Eduardo Valencia, fue recibido por el presidente Correa el 8 de agosto de 2007 en medio de la parafernalia de una rueda de prensa convocada con bombos y platillos en el Palacio Presidencial. Su texto produjo reacciones generales de indignación, desilusión y descontento. El presidente Correa, quien esperaba una lista de culpables contra quienes arremeter a través de la justicia, dijo que “lament[aba] que el informe no tenga nombres, sino solo descripción de hechos”[8].

Bajo el titular “Feriado bancario fue una alternativa válida” reseñó la prensa por aquellos días una entrevista concedida por el economista Walter Spurrier al canal de televisión Ecuavisa. En la entrevista, el analista dijo que no creía que los banqueros hubieran utilizado los créditos que les dio el Estado para “vivir en el extranjero”, como argumentaba el informe de la Comisión. Dijo también que había que recordar

> (...) que en el año 98, el país tuvo uno de los fenómenos de El Niño más devastadores, que destruyó la producción; además, la actividad camaronera, que aportaba mucho a la economía en ese tiempo, soportó el tema de la “mancha blanca”, además cayó el precio del petróleo y la economía perdió dinero y los bancos igual (...) si bien pudo haber

> algún tipo de atraco por algún banquero, la idea de que la plata que recibieron del Estado se la llevaron al exterior para vivir en el extranjero no es verdad(...).

En una columna de prensa titulada *La crisis bancaria*, el abogado Eduardo Carmigniani escribió lo siguiente:

> Si la propia Comisión reconoce que en la redacción del informe existen "diversas y variadas contradicciones que impiden llegar a una conclusión clara y determinante", a lo que agregó que se mantiene oculto el nombre de la mayoría de las "fuentes" citadas, la conclusión es obvia: es pura palabrería (...) ¿presunciones muy graves sobre la base de un correo electrónico de un anónimo periodista mexicano, entregado por un entrevistado al que no se menciona y, lo peor, cuyo texto contiene tres lucubraciones distintas?[9] ¡Ay el paisito!".

El informe de la Comisión fue calificado de inmediato por la ciudadanía como superficial, intrascendente, visceral, motivado políticamente y sin validez científica y fáctica. El sentir general fue que se basó en suposiciones, declaraciones acusatorias sin pruebas y en hechos que en su mayoría ya habían sido conocidos por los organismos de control y por el poder Judicial. El informe no se refirió a las causas estructurales de la crisis de la economía real ecuatoriana de finales de la década de los noventa ni a la situación económica internacional. Por el contrario, al referirse a la correlación existente entre la crisis y las medidas adoptadas, les da a estas últimas la condición de causa y a la primera la condición de efecto. De esta forma, ponían literalmente 'patas arriba' la secuencia objetiva de los hechos.

Al no contar la Comisión con una estructura de investigación adecuada ni con reglas claras de juego, el resultado de su investigación —el "informe tenebroso"— se convirtió en una historia confeccionada con trozos de declaraciones contadas de diferentes modos por terceros que no fueron parte ni testigos de las decisiones del Gobierno y que las interpretaron a su entender. Me pregunto, entonces, ¿para qué se conformó la Comisión, si sus miembros habían demostrado que no tenían criterio propio para escribir el reporte y —como ellos mismos lo dicen— se limitarían a copiar lo que otros decían?

Si los comisionados se hubieran basado en las cifras macroeconómicas, en las cifras del sistema financiero (agregadas y por institución), en las leyes aprobadas, en las regulaciones emitidas por los organismos de control, en las auditorías internacionales y en los informes de los organismos internacionales sobre la situación de la economía mundial y local a finales de la década de los noventa, seguramente habrían podido construir una hipótesis de trabajo. Como no lo hicieron, la Comisión se convirtió en un tribunal inquisitivo que arribó a conclusiones con base en criterios subjetivos vertidos por los 16 ecuatorianos "y sus asesores" —como dijo la comisión— que 'buenamente' se acercaron a declarar. Mediante el uso repetido de expresiones con el verbo en tiempo potencial ('se habría'), y pasando la responsabilidad sobre sus afirmaciones a otros con frases como "según pudimos conocer" y otras equivalentes, los comisionados demostraban que con su actitud habían convertido a la Comisión en un centro de chismes y rumores, en una suerte de comisaría de muy bajo nivel que calificaba de "testimonios" a las versiones que alguien oyó decir, a lo que les comentaron o simplemente leyeron por ahí. Un testimonio, en estricto sentido legal, solo puede ser ofrecido por un testigo que tiene un conocimiento directo de lo que habla. Por ejemplo, puede narrar lo que pasó en una reunión aquel que estuvo en la reunión, y aun en ese caso su versión podría ser contrastada con otras versiones sobre lo que verdaderamente ocurrió en esa reunión.

El trabajo de una comisión respetable consiste en discernir lo verdadero de lo falso, lo fundamentado de lo antojadizo para establecer los hechos y, luego, analizarlos con objetividad. La "Comisión Valencia" —nombre con el que se vino a conocer popularmente— se sintió muy cómoda haciendo de parlante de los correveidiles, escuchándolos y propagando sus mensajes, diciendo taimadamente que ellos no eran responsables de lo que otros dijeron, en unos casos, y vertiendo su propia dosis de insidia sin pruebas de ninguna clase, en otros casos.

De esta forma, la Comisión Valencia se convirtió en un Tribunal de la Inquisición que terminó acusando a los miembros de la Asamblea Constituyente de 1997-1998, a los miembros del Congreso Nacional de 1998, a un expresidente de la República, a varios ministros secretarios de Estado, a miembros del Directorio y funcionarios del Banco Central del Ecuador, a altos funcionarios de los organismos de control, a la Fundación Malecón 2000, a una fundación argentina, a personas naturales y jurídicas que recibieron y negociaron los CDR, y, como si fuera poco, ¡a los dos últimos gobiernos de la República de Colombia y su Congreso!

Algunas de las razones que explican las reacciones ciudadanas indignadas con la presentación del informe de la Comisión Valencia se deben a que esta:

1. *Demuestra su actitud prejuiciada y parcializada*, pues dice lo siguiente: "(...) Aunque los miembros de la Comisión Investigadora, por obvias razones, teníamos un conocimiento previo necesario y suficiente respecto de los sucesos acaecidos en el país (...)". ¿Qué "investigación" puede haber cuando los comisionados declaran que ya sabían todo antes de empezar la investigación? No hay forma de sostener con credibilidad que un abogado y un respetado sacerdote tuviesen un "conocimiento previo necesario y suficiente" sobre una materia tan sofisticada y compleja como la tormenta perfecta que originó la peor crisis económica sufrida por el Ecuador en varias décadas. Si los comisionados fuesen jueces, serían sentenciados por prevaricato, pero no lo son (ni en forma ni en espíritu). Su tarea es muy sencilla: cumplir de modo apresurado con las instrucciones recibidas de encontrar culpables.

Además, la Comisión adhirió a las teorías de la conspiración que circulaban por aquel entonces en el país y les añadió elementos de su propia paranoia, con lo que imaginó una trama nacional e internacional organizada con el propósito de hacer daño. Por eso, señala que como presidente del Ecuador no actué solo y que conmigo son responsables “la Asamblea Constituyente, el Congreso Nacional, el Frente Económico, fundaciones cercanas a los cabildos municipales, órganos de control, organizaciones internacionales y un largo etcétera, y que, en consecuencia, se habría efectuado una auténtica maniobra fraudulenta al expedir los decretos con el afán de favorecer a determinadas instituciones y personas privadas y, simultáneamente, perjudicar al Estado y a personas concretas, lo cual configuraría un primer elemento típico propio de los delitos penales económico financieros”.

2. *Demuestra sumisión total a la voluntad del presidente Correa*, pues usa expresiones como esta: “(...) con el fin de no dilatar innecesariamente el tiempo de duración de la misión encomendada por el señor Presidente de la República, la Comisión Investigadora decidió cerrar el ciclo de entrevistas el 29 de mayo de 2007. Al término de dicho periodo, la Comisión Investigadora hizo conocer verbalmente al Primer Mandatario acerca del documento que contenía los resultados de la investigación a través de carta entregada personalmente a él (...)”.
3. *Destruye totalmente su propia legitimidad y validez* cuando admite que no realizó una investigación, sino que se limitó a la simple recopilación de los elementos que algunas personas presentaron y que, por lo tanto, ella no es responsable de esas versiones. El texto del informe dice: “Las conclusiones que se presentan en este documento no son opiniones subjetivas a título personal de los miembros de la Comisión Investigadora, sino la interpretación objetiva de la recepción de testimonios”. ¿Qué es una ‘interpretación objetiva’ de un testimonio? Una interpretación es por definición subjetiva, no objetiva, y un testimonio se cita, no se interpreta. ¿Cómo puede pretender una Comisión tan sesgada que hizo una “interpretación objetiva de la recepción de testimonios”? ¿Cómo pueden sostener que las conclusiones no son “opiniones subjetivas”, cuando opiniones subjetivas eran las que habían presentado en ruedas de prensa y declaraciones desde antes de empezar su trabajo?
4. *Destruye su propio informe, pues con sus propias palabras lo califica de incompleto, disperso e incoherente, contradictorio, superficial, carente de pruebas y sin conclusiones*. Primero, es *incompleto*: “(...) siendo importantes los testimonios recibidos (...), constituyen, no obstante, un conjunto relativamente pequeño de ecuatorianos, el mismo que deberá ser ampliado a otros segmentos”; “(...) la investigación presentada en este documento deberá ser completada en forma inmediata (...) trabajo propio de los entes de control del Estado (...) queda pues, pendiente la tarea de realizar las auditorías complementarias que conlleven a la determinación de las responsabilidades concretas (...) hecho que corresponde tanto a las autoridades de control como a las autoridades judiciales”; segundo, es *disperso e incoherente*: “(...) como se podrá observar, en el documento no existe necesariamente un hilo de razonamiento determinado”; tercero, es *contradictorio*: “(...) en su redacción [del informe] existen “diversas y variadas [opiniones]”; cuarto, es *superficial*: “(...) La lectura del documento per-mite inferir que ni el encargo del Presidente ni el propósito de los miembros de la Comisión Investigadora fue el de efectuar una auditoría económica, financiera, legal o política de los sucesos de la crisis financiera”; quinto, es *carente de pruebas*: “(...) las fuentes informativas provienen de la subjetividad de las personas entrevistadas”; y sexto, *sin conclusiones*: “(...) contradicciones que impiden llegar a una conclusión clara y determinante”.

   Por lo tanto, la investigación es parcial, la muestra es pequeña y no representativa y el incompleto trabajo no arriba a conclusiones valederas. Resulta inaudito que a la Comisión le pareciera un mérito lo que a todas luces era una falla fundamental del proceso investigativo, cuando admite lo siguiente: “Tales contradicciones precisamente confirman la ausencia de un argumento único que haya sido recogido en el documento; obviamente, ello no invalida en lo más mínimo la importancia de la información entregada”.
5. *No disimula su actitud persecutoria*, pues firma que la Comisión “tiene como finalidad acopiar información, procesarla, sistematizarla y ofrecer conclusiones que contengan indicios que permitan establecer las responsabilidades de los diferentes actores que participaron en la crisis (...) hoy es posible determinar con mayor nitidez los indicios de responsabilidad”.
6. *Lanza la piedra, pero esconde la mano* cuando afirma lo siguiente: “(...) nosotros no lo decimos sino los que vinieron a testimoniar”. El informe está plagado de insinuaciones maliciosas que se escudan en el uso del tiempo potencial del verbo (‘habría’, ‘estaría’), y no en el pretérito perfecto simple (‘hizo’, ‘estuvo‘). Según esta versión una decisión

> (...) se habría basado en interpretaciones legales cuestionables (...), el gobierno, al decretar la emergencia nacional (...) lo habría hecho sin sustento fáctico ni jurídico, puesto que el país no atravesaba ni por conflicto bélico ni por desastre natural. Así, la ley que creó la Agencia de Garantía de Depósitos estaría viciada de nulidad de toda validez ética y jurídica (...) habría sido adoptada para (...).

Pero la pantomima no terminaba ahí. De la cantidad de irregularidades y deficiencias señaladas por los mismos comisionados en su informe debería derivarse la imposibilidad de extraer conclusiones por el riesgo de cometer errores y atropellos al actuar con información incompleta, imprecisa, parcial, subjetiva y prejuiciada. No obstante, contrariando toda lógica, la Comisión concluyó de modo inaudito que

> (...) al menos las siguientes conclusiones son relevantes: (...) se desprenden un sinnúmero de indicios de responsabilidad (...) y sugieren que se dé un seguimiento del destino final de los títulos y otros documentos a

través de los cuales se perjudicó al erario nacional, con el fin de confirmar o desestimar las intenciones de irrogar tal perjuicio al Estado.

COMO DE RIPLEY: EN EL MISMO INFORME LA COMISIÓN JUSTIFICA LAS ACCIONES DEL GOBIERNO

Como si el "informe tenebroso" hubiera sido tomado de una de las tantas historias del increíble universo de Ripley[10], en varias partes de su informe la Comisión Valencia, que condenaba las medidas económicas tomadas durante mi presidencia, me dio la razón en los fundamentos que motivaron la expedición del Decreto 685 de 1999. Esto volvía aún más evidente la falta de lógica y rigor en el análisis de los hechos que investigaban.

En primer lugar, el informe reconoció que la crisis financiera que vivió el Ecuador no era en aquel entonces una novedad en el mundo, pues se había producido antes en varios países:

> (…) como consecuencia del 'anclaje cambiario' y la 'liberalización de las tasas de interés' aplicadas en varios países latinoamericanos, [en las que] varias de sus economías cayeron en la más profunda crisis debido a la quiebra del sector bancario. No siendo las únicas, su influencia fue decisiva. A esto se sumaron otras causas que profundizaron las crisis (...) entre finales de la década de los 80 y de los 90, (...) de 181 países miembros del Fondo Monetario Internacional, 131 registraron crisis bancarias de distinto tipo; es decir, el 73% de las economías (…) afrontaron crisis bancarias (...).

En segundo lugar, afirmó que el Ecuador adoptó procedimientos utilizados comúnmente por los otros países de la región cuando dijo que "la manera como los gobiernos de la región afrontaron sus respectivas crisis financieras fueron semejantes". Aquí, sorpresivamente, el doctor en derecho, el sacerdote y el economista hacen gala de poseer un conocimiento de los problemas económicos, y sus posibles soluciones, superior al que poseían los expertos y cuyas decisiones critican porque, según ellos, con base en cosas que pudieron conocer en su investigación (¡las opiniones variadas y discrepantes de 16 personas y sus asesores!), las medidas tomadas por el Ecuador y otros países no fueron las correctas, pues dicen que "(...) como se pudo conocer en la investigación, los mecanismos finalmente adoptados en el Ecuador y en otros países, ni eran los únicos ni los más aconsejados técnicamente para resolver la situación (...)".

En tercer lugar, el informe defendió la tesis de que el Banco Central del Ecuador debe auxiliar a bancos privados cuando el cierre de estos pudiera producir un impacto social mayúsculo (es decir cuando las instituciones se han vuelto "demasiado grandes para quebrar"), pues reconoce que "en la teoría económica hay un consenso casi generalizado sobre la necesidad de socorrer o ayudar a las instituciones bancarias y financieras cuando tienen problemas de liquidez y en situaciones de crisis generalizadas". Normalmente, dice el informe, este papel de prestamistas de última instancia lo ejercen "el Banco Central o el Gobierno a través de instituciones estatales, dependiendo del marco jurídico de cada país (...)", y citando a economistas internacionales de renombre, expresa que "en principio, el Banco Central debe limitarse a proveer liquidez temporal a instituciones ilíquidas pero solventes, en tanto que el Gobierno debería ocuparse de auxiliar a instituciones insolventes, si así lo decide, o en caso de crisis generalizadas (...)".

Aunque el informe aclara que esta situación *ex-ante*[11] (el Banco Central proveyendo liquidez y el Gobierno auxiliando a instituciones insolventes) contrasta con el manejo *ex-post* de crisis generalizadas en el sistema financiero,

> (...) ningún Estado [dadas las repercusiones de una crisis generalizada] puede abstraerse a la situación y dejar de actuar, porque los costos sociales involucrados son muy altos (...). La normatividad *ex-ante*, útil para problemas individuales, queda entonces relativizada, y las autoridades deben decidir cómo actuar, considerando los costos sociales de las distintas alternativas posibles.

El informe dice que las autoridades monetarias pueden verse abocadas a un dilema en ambos casos (*ex-ante* y *ex-post*). Para ello, cita a la escuela moderna pragmática de la economía, según la cual el costo social de la liquidación de una institución financiera puede exceder, en algunos casos, el costo privado de hacerlo, "recomendándose entonces que el Gobierno o el Banco Central otorgue créditos a bancos individuales en base a una consideración social (de bien público), [pues] la quiebra de una institución podría llevar a la bancarrota de otras instituciones financieras con características similares". Para ello cita al economista Robert Solow[12], para quien "el papel del prestamista de última instancia consistiría justamente en evitar esta reacción en cadena".

Así mismo, y en vista de las dificultades que existen para distinguir entre problemas de liquidez y solvencia, especialmente en países de menor desarrollo relativo como los latinoamericanos, el informe sostiene que "el prestamista de última instancia debería desembolsar los fondos, inclusive si existe la presunción de insolvencia", aunque señala que "*ex-post* se debe evitar dar auxilio a todas las instituciones financieras" y hacerlo únicamente "en los casos en que [el no hacerlo] pueda provocar un efecto generalizado" en el sistema financiero. El informe destaca que este punto de vista es compartido por Allan Greenspan —quien para la fecha era el presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos—, a quien citan para argumentar que "los objetivos del Banco Central al manejar la crisis son moderar las pérdidas financieras y prevenir (…) una reducción de la confianza que determine que las dificultades de una institución afecten gravemente a otras".

Los comisionados señalan también la importancia de analizar las decisiones sobre el sistema

financiero, no solo “en el contexto de seguridad y solvencia de una institución en particular, sino evaluando las consecuencias económicas que pueden acarrear decisiones de cierre de una o un grupo de instituciones financieras”. De esta forma, la intervención del Banco Central o del Gobierno se realiza “sobre la base de una evaluación costobeneficio, verificando si el costo de intervención en un momento determinado para salvar a una institución es menor que enfrentar la crisis en un mayor número de instituciones”.

El informe también justifica lo hecho por mi Gobierno en la garantía de depósitos bancarios al decir que “el objetivo más común por el que cada país ha decidido adoptar un esquema explícito de garantía de depósitos es evitar una crisis bancaria potencial o tratar de resolver una existente”. Luego de destacar los esquemas adoptados en épocas de crisis de aquellos aplicados en épocas de relativa estabilidad, el informe dice que “para situaciones de crisis financieras, pudiera ser necesario ‘sobrepasar’ los límites de un esquema diseñado para situaciones de ‘calma’”, señalando que esta sería la razón por la cual determinados países habrían adoptado en algún momento un sistema de garantía total (especialmente en monto) de los depósitos bancarios, y citando a “Indonesia, Tailandia, Malasia, Japón, Corea, México y Colombia, de forma temporal; y Ecuador y Turquía de manera permanente”.

La anterior cadena de razonamientos contundentes que he citado parece escrita por mis abogados defensores, pues contiene todas las argumentaciones relacionadas con la preeminencia del interés social por encima del interés individual que esgrimí —y que he esgrimido desde entonces— para explicar y justificar la expedición del Decreto 685 de 1999. Lo que hicieron las autoridades económicas de mi Gobierno fue precisamente lo que dicen expertos citados por la Comisión. Esto ratifica que para la resolución de la peor crisis económica del siglo XX aplicamos principios y procedimientos ampliamente conocidos en el mundo internacional, tanto académico como práctico. No obstante, como la Comisión vivía en el mundo de Ripley, sus miembros me acusaban porque hice exactamente lo que recomendaban autoridades académicas y regulatorias de talla mundial, como Solow y Greenspan.

Después de esta larga y sesuda explicación sobre la semejanza de la crisis del Ecuador con las del resto del mundo a finales de la década de los noventa, la similitud de las respuestas de los gobiernos, el papel indiscutible de estos y de los bancos centrales en la resolución de las crisis y la conveniencia de las medidas de garantía de depósitos bancarios, el informe concluye lo siguiente:

> (...) según expertos consultados [¿quiénes?, ¿expertos en qué?], no existirían antecedentes de algún país que haya pretendido resolver sus crisis financieras a través de otorgamientos de garantía ilimitada a los depósitos conjuntamente con la supresión simultánea del impuesto a la renta para sustituirlo por el 1% a las transacciones de capitales. Así pues, la confluencia de estas dos decisiones se constituyó en la causa principal del desastre financiero (...).

Los estudios serios realizados sobre el tema de la crisis ecuatoriana coinciden en afirmar que la crisis de la economía real generada por la caída del precio del petróleo al más bajo nivel histórico, la devastación del peor fenómeno de El Niño en 500 años y el cierre del crédito internacional que impidió financiar nuestras necesidades mientras pasaba la tormenta perfecta provocaron la crisis económica y financiera del Ecuador de finales del siglo. A esos factores se sumaron —en determinados bancos perfectamente identificados por las auditorías internacionales que contratamos en 1999— los malos manejos profesionales y éticos de sus administradores.

Para cualquier analista objetivo, la crisis financiera fue producto de la confluencia de mala ética, mala administración y mala suerte. No obstante, a contracorriente de los hechos, la lógica y el sentido común, el simplista y equivocado razonamiento de la Comisión Valencia concluye que la confluencia de la “garantía ilimitada a los depósitos” y “la supresión simultánea del impuesto a la renta para sustituirlo por el 1% a las transacciones de capitales” se constituyó en “la causa principal del desastre financiero (...)”. De esta forma, convierte las decisiones derivadas de un debate legítimo sobre la aplicación de políticas económicas en momentos de crisis en elemento constitutivo del delito de peculado.

Ahí tenemos el veredicto definitivo del economista, el abogado y el sacerdote. Por supuesto, su apreciación no merece comentario alguno adicional, pues las circunstancias que me llevaron a adoptar las medidas económicas de las que me acusa la Comisión han sido ampliamente explicadas en la segunda parte de esta crónica, que describe la situación del Ecuador en el primer semestre de 1999. Tampoco merecen comentario adicional la repetición de frases manidas sobre la falta de control adecuado de la Superintendencia de Bancos y Seguros antes del nombramiento de Jorge Guzmán, opinión con la que coincido y a la que me he referido extensamente.

El Decreto 1492 protege a los depositantes sin perjudicar a la Corporación Financiera Nacional

Igual de inconsistente y errada es la argumentación que presenta la Comisión sobre el supuesto perjuicio que habría sufrido la Corporación Financiera Nacional (CFN) por la expedición del Decreto 1492 de 1999 y mi responsabilidad personal en el mismo[13]. En su informe, la Comisión:

- *Primero, se enreda en generalidades sin concreción ni sustancia.* El siguiente es un extracto del informe:

Según funcionarios públicos entrevistados que ocuparon funciones en la época del gobierno de Mahuad [¿quiénes?, ¿con qué conocimientos, experiencia y responsabilidades en el Gobierno?], el Decreto 1492 transgredió flagrantemente la Constitución de la República [¿por qué?, ¿cómo lo hizo?, ¿qué artículos violó?] (...) se conoce, por otra parte, que para la aplicación del mismo, algunas instituciones financieras fueron presionadas y amenazadas con multas [¿cuáles?, ¿cuándo?, ¿por quién?, ¿bajo qué circunstancias?, ¿cuáles son las pruebas?] por parte de la Superintendencia de Bancos para realizar transacciones con CDR (...).

- *Después, arremete con palos de ciego contra los expresidentes y directores de la* CFN *que condujeron a la entidad desde 1999*, quienes en concepto de la Comisión, deberían ser "civil y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus respectivas atribuciones y deberes".
- *Luego, admite que fue el Directorio de la* CFN *y no el presidente de la República quien tomó la decisión de negociar los certificados con descuento.* Ximena Lupera, funcionaria de la institución, dijo:

  La corporación entonces estaba autorizada a colocar o a entregar esos papeles que nos habían entregado y que en algunos casos[,] por autorizaciones del Directorio[,] se hizo a través de bolsa, en unos casos, la colocación de CDR, o la venta, digamos [,] de CDR[,] y en otros, muy mínimo[,] habíamos pagado también a proveedores nuestros (...) la Corporación tuvo la autorización del Directorio para negociar estos papeles por asuntos de liquidez.

  El ingeniero Iván Tobar, gerente de la corporación, acota la afirmación de la señora Lupera, señalando:

  Presidente, la Corporación tuvo la autorización del Directorio para negociar estos papeles por asuntos de liquidez, no tenía fondos para realizar sus operaciones de préstamos y para el pago inclusive de algunos pasivos, de tal manera que solicitó autorización al Directorio para poder vender, a través de bolsa y mediante un programa especial[,] estos CDR por la suma que está señalando la AGD.

- *Por último, reconoce la carencia de pruebas y la precariedad de sus razonamientos* con la siguiente afirmación:

  ni el informe de (...) la CFN (...) ni esta Comisión investigadora han podido establecer el destino final y los beneficiarios últimos del descuento en las transacciones de los CDR; en otras palabras, el subsidio otorgado [¿subsidio otorgado?] (...) no ha sido establecido con claridad a quién en concreto fue dirigido en última instancia. Para ello, se hace indispensable un estudio de auditoría (...)[14].

Mi opinión sobre las acusaciones que recibí —opinión que nunca fue conocida por la comisión, pues nunca pidió la versión de nadie del Gobierno que tomó la decisión de emitir el Decreto 1492— se concreta en tres argumentos claros, cortos, simples y directos:

1. *La CFN ya estaba en crisis económica antes de iniciar mi Gobierno*. No existe ninguna razón para creer que solamente la Corporación Financiera Nacional había salido inmune de la crisis financiera que venía madurándose en el Ecuador desde 1995. Esta institución, como todas las demás instituciones financieras ecuatorianas, venía deteriorándose por las razones ampliamente explicadas (caída de la producción, caída de las exportaciones, caída del PIB, cierre de líneas de crédito del exterior, aumento de la cartera vencida) y porque era un banco de segundo piso que sufría las consecuencias de los problemas que afrontaba el sector bancario ecuatoriano[15]. Por lo tanto, vincular la insolvencia financiera de la CFN con la expedición del Decreto 1492 de 1999 es una afirmación perversa y absurda.

   El presidente de la CFN, el ingeniero Rafael Cuesta Álvarez, quien desempeñó sus funciones entre el 16 de septiembre de 1998 y el 19 de octubre de 1999, así lo testimonia en el informe:

   Llego yo a la Presidencia de la Corporación y encuentro a la Corporación ya sin dinero, ya con problemas serios en la banca (...). Como ustedes conocen nos tocó la crisis, la Corporación no tenía capacidad de acción porque no tenía recursos, ante los problemas del país ninguna entidad financiera internacional le daba crédito a la Corporación. (...) de lo que yo recuerdo la Corporación no tenía recursos porque la situación de la banca era difícil y ya se habían cerrado algunos bancos, otros estaban en saneamiento y ya la Corporación tenía una cartera vencida muy alta que tenía que recuperar ella porque estos bancos ya estaban cerrados y no podía hacerlo; entonces se contrataron fiduciarias, entidades administradoras de fideicomisos para que recuperen [sic] la cartera, considerando que tenían más infraestructura que nosotros para hacerlo porque la Corporación, como era de segundo piso, no tenía la capacidad de dedicarse a la recuperación de los créditos directos y de segundo piso.

   Así se refiere el presidente Cuesta al mecanismo establecido en el Decreto 1492:

   (...) entiendo yo que, el compromiso del Gobierno, el Ministro de aquella época, entiendo yo, yo no estuve ya de

> Presidente, (...) era que le iban a dar bonos del Estado en compensación por esos certificados congelados, entonces con esos bonos del Estado, en ese momento pues, (...) no tenían mucho valor, por la crisis del país, se entendería que a futuro podía la Corporación mejorar, y además el Ministerio de Finanzas, como había compromiso con las entidades financieras internacionales, se comprometía el Ministerio de Finanzas (...) a cancelar los vencimientos que la Corporación no podía honrar a futuro, porque definitivamente le quitaron el flujo y ya no podía honrar sus compromisos.

Es evidente, entonces, que la situación financiera de la Corporación Financiera Nacional para agosto de 1998 ya estaba deteriorada y que se agravó mucho antes de la expedición del Decreto 1492 de 1999 como consecuencia de la tormenta perfecta.

Por último, el texto del decreto estableció que la CFN canjearía con bonos del Estado (en una operación en la que participarían la AGD, el Ministerio de Finanzas y el Banco Central del Ecuador) los CDR que recibiría del sistema bancario.

2. *La negociación de CDR con descuento fue decidida por el Directorio de la CFN, no por el presidente de la República.* Las transcripciones hechas demuestran que la misma CFN recirculaba los CDR que recibía de los sectores productivos y lo hacía por decisiones de su Directorio. ¿Cómo puede culparse a un presidente de la República de decisiones en las que no tuvo ninguna participación?
3. *Si el Decreto 1492 era inconveniente, ¿por qué no lo derogaron de inmediato?* Expedí el decreto el 17 de noviembre de 1999 y fui derrocado por un golpe militar el 21 de enero de 2000. Es decir, el decreto estuvo vigente solamente los últimos 65 días de mi mandato presidencial, tiempo en el que mi concentración estaba enfocada en decidir e implementar la dolarización como el nuevo paradigma que garantizara la estabilidad y el crecimiento futuro del Ecuador. Si el decreto era perjudicial, debió derogarlo de inmediato el gobierno de Noboa —pero este solo lo reformó 20 días después de asumir el mando mediante el Decreto 75 del 2000[16]— o cualquiera de los posteriores, quienes además debieron haber actuado para impedir y sancionar cualquier mal uso que se hiciera de sus disposiciones. Es evidente que solo la persecución política puede pretender convertirme en responsable de situaciones que aparecieron cuando ya no era presidente del Ecuador.

Otras tres posiciones imperdonables de la Comisión

En el informe de la Comisión aparecen tres opiniones que, aunque no se refieren directamente a las disposiciones del Decreto 1492, revelan la equivocada y torcida manera en que los comisionados entendían e interpretaban las cosas.

La primera opinión cuestiona el derecho humano a la defensa en un debido proceso. El derecho a la defensa está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en las constituciones ecuatorianas. La Comisión llega al extremo de atentar contra ese derecho humano cuando califica de antiético al elemental derecho de defensa que le asiste a cualquier persona cuando dice que "(...) la Comisión Investigadora no puede dejar de hacer notar la falta de ética de algunos abogados que asesoraron a personas e instituciones presuntamente culpables (...)". ¡Esto es increíble! La Comisión, que ve dolo y delito en todo lo que revisa, aunque no haya pruebas, dice que personas e instituciones "presuntamente" culpables (es decir, que podrían ser inocentes y que, por mandato constitucional, lo son hasta que no se pruebe su culpabilidad) no tienen derecho a tener asesoría legal y acusa a los abogados que los asesoran de "falta de ética".

La segunda opinión es la inapropiada e injustificada intervención de la Comisión cuando toma partido en su investigación, pues asume una posición abiertamente favorable a un banco (el Banco Popular) y en contra de otro (el Banco del Pacífico). Este proceder, a todas luces parcializado e impropio de un ente que investiga, la lleva al extremo de acusar sin pruebas nada más que ¡a los dos últimos gobiernos de la República de Colombia y a su Congreso Nacional! El siguiente extracto del informe es claramente una demostración de su falta de perspectiva, de sentido de sus propias limitaciones y de conocimiento de procedimientos internacionales:

> De la información recibida se puede establecer que los más altos ejecutivos del Banco del Pacífico (...) tenían influencia con los dos últimos gobiernos de Colombia. Las entrevistas y un enorme caudal de documentos entregados a la comisión investigadora permiten presumir que este banco, tanto en su matriz como en las sucursales en otros países, habría sido beneficiado por decisiones financieras con el objeto de evitar que cayera en insolvencia cuando aparentemente habrían existido suficientes causales para ello.
>
> Pero el asunto no queda allí. De acuerdo con diversas fuentes documentales [¿cuáles?] incluidos dos libros (escritos por un senador y un periodista), se desprende que lo ocurrido en las sucursales del Banco del Pacífico en Colombia y Panamá fueron conocidos por el Congreso Nacional de la República de Colombia. De dichas publicaciones se desprende que supuestamente con el objetivo de evitar la quiebra del Banco del Pacífico en Colombia, las autoridades colombianas dirigieron sus acciones legales en contra del Banco Andino (...).

La acusación al Gobierno de Colombia y a su Congreso se explica de la siguiente forma:

> (...) supuestamente, con el objetivo de evitar la quiebra del Banco del Pacífico en Colombia, las autoridades colombianas dirigieron sus acciones legales en contra del Banco Andino[17] por un supuesto mal uso de los depósitos (...). Se sabe que, a pesar de que este último banco ecuatoriano [Banco Popular del Ecuador] había sido considerado un banco solvente, a través de diversas auditorías (...) la quiebra del Banco Andino en Colombia trajo consigo la quiebra del Banco Popular en el Ecuador (...). En consecuencia de los testimonios receptados y de

> investigaciones realizadas por la prensa se desprende que no había causal suficiente para la quiebra del Banco Popular, sino que este último fue llevado a tal situación, con el fin de levantar una cortina de humo para salvar al Banco del Pacífico en Colombia y presumiblemente al Banco del Pacífico en el Ecuador (...).
>
> La aparente manipulación de las auditorías [internacionales contratadas por el Estado ecuatoriano] se habría consumado a través de la contratación de un experto auditor argentino, para que interprete los resultados de las auditorías internacionales (...) del hecho de que el Banco Popular pudo haber sido perjudicado por autoridades, tanto del Gobierno colombiano como del Gobierno ecuatoriano con vínculos con el Banco del Pacífico (…).
>
> No obstante, un alto funcionario del Banco Central del Ecuador en el Gobierno del doctor Mahuad, entrevistado por esta Comisión investigadora, establece dudas sobre tal hipótesis (...) de dicha entrevista se desprende que cuando el dueño del Banco Popular denunció la supuesta manipulación (…) del auditor argentino contratado, quien había establecido dudas sobre la validez técnica y legal de algunos de los activos financieros (...) del Banco Popular, [estas dudas] no pudieron ser comprobadas por el dueño de este banco ante la autoridad monetaria; razón por la cual, los argumentos del auditor externo no fueron desvanecidos y pudieran ser auténticos (...).
>
> Un abogado y otra persona en representación de los perjudicados por el Fondo Visión, administrado por el Banco Popular, entregaron amplia documentación en la que se acusa al exdueño de este banco de varias irregularidades en el manejo de dicho Fondo, que incluirían inclusive serias inobservancias a normas contables vigentes en la ley estadounidense.
>
> Otros testimonios de expertos consultados establecen que en el Fondo Visión, se habrían cometido algunas irregularidades que también afectaron a la confianza en el manejo de las operaciones del Banco Popular (…). De la información receptada se desprende que el manejo irregular del Fondo Visión sí pudo haber contribuido directamente al deterioro de la situación patrimonial del Banco Popular que, a la final, pesó al momento de afrontar la quiebra del Banco Andino.

Los anteriores párrafos demuestran la falta de consistencia en el análisis de la Comisión, que se limitó a copiar opiniones —muchas de ellas discrepantes y hasta contradictorias— en lugar de investigarlas y establecer la verdad.

Anteriormente dije que los comisionados recibieron a un grupo de 16 personas, quienes entregaron documentos y ofrecieron lo que la Comisión llama “testimonios”, pues califican así a toda opinión que escucharon decir a quienes los visitaron (¡tremenda distorsión del lenguaje y de los conceptos jurídicos!). ¿Qué hicieron los comisionados con la información que recibieron? ¿La confirmaron? ¿La investigaron? ¿Dirigió el economista Eduardo Valencia una comunicación al Congreso de la República de Colombia pidiéndole información, documentación o comentarios sobre las cosas que oyó? ¿Viajó el sacerdote monseñor Víctor Corral Mantilla a la ciudad de Bogotá y se entrevistó con algunas de las personas mencionadas en los libros del senador y del periodista para escuchar su explicación o sus puntos de vista? ¿Certificó el comisionado Larrea Santos que los documentos recibidos eran auténticos y no falsos, que las copias estaban certificadas y no estaban adulteradas e incompletas? ¿Y si no tuvieron tiempo ni presupuesto para hacer un trabajo serio —como ellos mismos reiteradamente sostienen en el informe—, hicieron por lo menos una llamada telefónica? ¿Les dieron a los acusados alguna oportunidad de defensa?

La tercera opinión imperdonable en el informe de la Comisión es un comentario que realiza el doctor Larrea (doctor en Derecho y expresidente de la Corte Suprema de Justicia) y que resultaría imposible de creer si no constara en las actas de la comisión: el Comisionado llama “legalismo” a una de las bases fundamentales del derecho penal, recogida en el aforismo latino *nullum crime nullum poena, sine lege* (no hay delito ni hay pena sin ley), que es conocido como el principio de la legalidad. (Según este principio, para que una conducta sea calificada como delito esta debe estar tipificada como tal en la ley y con anterioridad a la realización de la conducta). Al comentar que un fiscal había expresado que el delito del que me acusaban ni siquiera estaba tipificado en la ley, el comisionado Larrea dijo lo siguiente: “[el fiscal] considera que porque no está tipificado ese legalismo, si no está tipificado no hay delito…por Dios, pero, [¡]eso fue una audacia[!]”.

Por lo visto, para el comisionado Larrea el principio de legalidad, según el cual nadie puede ser sancionado por ejercer una conducta que no haya sido tipificada con anterioridad como un delito en la ley —y que fue consagrado en las legislaciones del mundo para evitar el abuso de autoridad de quienes ejercen el poder— es un “legalismo” y una “audacia”.

---

1 Código de Procedimiento Penal de 1983, artículo 249.

2 La comisión fue creada mediante el Decreto Ejecutivo 263 de 9 de abril de 2007. La conformaron un economista (Eduardo Valencia, quien la presidió), un sacerdote (Víctor Corral, obispo de Riobamba), un doctor en leyes (Ramiro Larrea, expresidente de la Corte Suprema de Justicia), y un periodista (Jorge Vivanco, del diario *Expreso*). El periodista Jorge Vivanco renunció a los pocos días, aduciendo que no podía representar a la prensa nacional en una Comisión constituida por el presidente de la República cuando este atacaba diariamente a la prensa.

3 Por razones de espacio no es posible analizar aquí a fondo el informe final de la Comisión. Mi análisis completo consta como parte del alegato que presenté ante el conjuez permanente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, Luis Quiroz, el 21 de junio de 2010 y que, por lo tanto, es un documento público.

4 Declaraciones publicadas en la edición 952 de la revista *Vistazo* (19 de abril de 2007).

5 *El Comercio*, 27 de febrero de 2007.

6 *El Comercio*, 30 de abril de 2007.

7 *El Comercio*, 4 de abril de 2007.

8 *Expreso*, 9 de agosto de 2007.

9 La Comisión llegó hasta el punto de concederle importancia a un correo electrónico de las características comentadas por el articulista.

10 *Ripley´s Believe it or not!* es una popular franquicia de contenido creada por el caricaturista y emprendedor estadounidense Robert L. Ripley a inicios del siglo XX relacionada con objetos, hechos y personajes inverosímiles alrededor del mundo. Con gran difusión en Estados Unidos y en varios países de América Latina, el contenido de esta franquicia fue originalmente un espacio en periódicos y posteriormente se expandió a varios formatos como revistas, radio, televisión, series de libros y hasta museos (N. del E.).

11 Locución latina que significa ‘antes del suceso’. Se usa comúnmente en el mundo comercial y financiero para significar que los resultados de una acción o acciones se prevén con antelación. Lo opuesto a *ex-ante* es *ex-post* (‘después del suceso) (N. del E.).

12 Solow ganó el Premio Nobel de Economía en 1987 y es profesor emérito de MIT.

13 Explico el contexto y el propósito de este decreto en la sección “Decreto 1492 corta el abuso de algunos bancos” en el capítulo XV de esta crónica.

14 He transcrito fielmente los fragmentos de los documentos de la comisión. Los errores de redacción y puntuación son evidentes.

15 Los ‘bancos de segundo piso’ son instituciones financieras que no tratan directamente con los usuarios de los créditos, sino que sirven de intermediarios para canalizar fondos a los usuarios a través de otras entidades de crédito (N. del E.).

16 El decreto fue publicado en el Registro Oficial 19 del 9 de febrero de 2000.

17 El Banco Andino en Colombia era propiedad del Banco Popular del Ecuador (que no tiene ninguna relación con el Banco Popular, un banco colombiano que es propiedad del Grupo AVAL). El Andino fue cerrado por las autoridades colombianas en 1999 y a su exaccionista, Nicolás Landes, le fueron imputados los delitos de estafa, peculado y falsedad por la pérdida de 240.000 millones de pesos. Ver: “Banquero ecuatoriano involucrado en quiebra del Banco Andino” (2003, 20 de octubre). *Semana.* Disponible en http://bit.ly/2KFAJfV (N. del E.).

CAPÍTULO XXV

Después de la sentencia en mi contra, Correa declara que me persiguió por razones políticas y que soy honesto

Correa imita a Luis XIV en el siglo XXI: "el Estado soy yo"

¿Qué valor jurídico y moral puede tener un documento elaborado por una comisión de origen discutible, con procedimientos oscuros, que actúa con venganza y fanatismo, y que destruye con sus propias palabras el mismo documento que produce? Sin embargo, basada en ese collar de dislates, la "Comisión Investigadora de la Crisis Económica Financiera que produjo sus efectos desde 1999" respaldó la reapertura del sumario, y en ese informe disparatado se basarían varios jueces en los años siguientes —que, al igual que la Comisión, cumplían órdenes de Correa— para condenarme.

El 20 de octubre de 2008 entró en vigor la Constitución de Montecristi, que acabó con la Corte Suprema de Justicia y la reemplazó por la Corte Nacional de Justicia. Tres días más tarde, el 23 de octubre, el juez nos trasladó la acusación del fiscal general del Estado (y amigo cercano del presidente de la República) Washington Pesántez, quien al mismo tiempo que actuaba como fiscal anunciaba en su sitio web personal que sería candidato a la Presidencia del Ecuador. Claramente, Pesántez actuaba con criterio electorero y por eso le tomó apenas 48 horas revisar un proceso de 35.000 páginas. En su afán apresurado por acusarme cometió errores básicos al nombrar hechos que jamás ocurrieron e incluir los nombres de varias personas a quienes confundió con homónimos por no revisar sus cédulas de identidad[1]. Al final, Pesántez decidió no ser candidato en contra del presidente Correa —quien ganó su reelección en 2013— y presentó su candidatura en el año 2017, cuando Correa ya no era candidato; su gestión como fiscal general del Estado había sido tan criticada y pobre que apenas alcanzó el 0,75% de los votos.

La subordinación del poder Judicial empezó tan pronto como Correa asumió el poder y continuó de manera cada vez más creciente durante todo su mandato de diez años. Al principio presionó a los jueces de manera privada, pero pronto empezó a hacerlo de manera pública y abierta. Tres semanas después de entrar en vigencia la nueva Constitución, Correa dijo que él como presidente podía presionar a las cortes[2]. La presión de Correa a los jueces alcanzó uno de sus momentos pico el 7 de marzo de 2009, cuando el programa *Ecuador TV* lo citó diciendo lo siguiente: "La Función Judicial depende del Ejecutivo, si yo no le doy plata no tiene cómo actuar (...)".

Unos días después, la edición del 23 de marzo del programa *Ecuador Inmediato* informó que el presidente Correa había conversado con el presidente de la Corte Nacional de Justicia sobre el juicio en mi contra, asunto en el que tenía interés:

> El presidente del Tribunal Nacional, José Troya, confirmó que durante las conversaciones con el presidente Correa se discutieron temas pendientes de algunos casos, como los casos de Filanbanco, y un caso que involucraba al exjefe de Estado Jamil Mahuad, en el cual el presidente Correa expresó interés.

Esto lo confirmaba el diario *Expreso* del 4 de marzo: "El presidente Correa se reunió con 18 jueces de la Corte Nacional de Justicia [el 3 de marzo del 2009], y según un juez que participó en la reunión, habría pedido agilidad en los casos que 'son de interés para el Ecuador'".

En un famoso discurso público, que pronunció el 27 de marzo de 2009, el presidente Correa expresó su concepción absolutista del Estado, que se equipara a la conocida expresión "El Estado soy yo" del rey Luis XIV de Francia en el siglo XVIII, al alardear de manera cínica y desembozada de su poder:

> Porque el presidente de la República, ¡y escúchenme bien!, no es solo el jefe de la Función Ejecutiva; él es jefe de todo el Estado ecuatoriano, y el Estado ecuatoriano es Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Electoral, Poder de Transparencia y Control Social, Superintendencias, Procuraduría, Contraloría (...). Todo eso es el Estado ecuatoriano"[3].

Un conocido axioma jurídico —que consagra el principio de que si una parte confiesa el cometimiento de un delito, la otra parte queda exonerada de la obligación de probarlo— dice que "a confesión de parte, relevo de prueba". Correa confesó que controlaba las cortes.

El control no se limitó a las cortes de justicia. Muchos medios de comunicación, de propiedad de entidades financieras, pasaron a poder del Estado junto con sus dueñas como resultado de la crisis financiera. En lugar de venderlos al sector privado y usar esos fondos para cancelar parte de los pasivos de esas entidades (como era el plan original), el Gobierno de Correa los puso a su servicio político y electoral, utilizándolos para campañas permanentes de culto a su personalidad, promover las acciones de su Gobierno y destruir la reputación de quienes él escogía como blancos políticos[4]. De esta forma

llegó a controlar aproximadamente el 70% u 80% de todos los medios de comunicación del Ecuador. Por estas razones, un grupo de exmandatarios del país —Sixto Durán Ballén, Osvaldo Hurtado y Gustavo Noboa— calificaron de “dictadura” al régimen del presidente Correa[5].

El plan del presidente para apoderarse del poder Judicial tenía varios componentes: campañas masivas en medios de comunicación para difundir la visión del líder nacional sobre la administración de justicia; el control total de la nominación de jueces nacionales y regionales (empezando por la Corte Nacional de Justicia) mediante la captura de los órganos nominadores y el diseño y manipulación de los procesos de selección de los jueces; y la implementación de un sistema de castigos y recompensas a los jueces, según estos se apartaran o siguieran dócilmente las instrucciones del Ejecutivo en la resolución de las causas en las que el Gobierno o sus más altos dignatarios tuvieran interés económico o político. El reemplazo de la Corte Suprema de Justicia por la Corte Nacional de Justicia en 2008 —integrada por jueces obsecuentes y rápidos en cumplir las instrucciones del Ejecutivo, cuyas actuaciones condenaba la opinión pública— simbolizó la dependencia del poder Judicial al poder Ejecutivo.

Las palabras y obras de altos funcionarios del Gobierno se encargaban de confirmar la veracidad de estas acusaciones. El asesor legal de la Oficina del presidente de la República, Alexis Mera, declaró en octubre de 2009 que había que “limpiar” al poder Judicial ecuatoriano porque la mayoría de los jueces eran “delincuentes”, llegando incluso a afirmar que “primero, hay que llenar la cárcel de jueces”[6].

El exministro de Relaciones Exteriores y exprimer comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, José Ayala Lasso —quien había sido canciller de mi Gobierno durante las negociaciones de la paz con el Perú—, se refirió a la subordinación de la justicia en su columna del 23 de enero de 2010 en el diario *El Comercio*: “(...) abundan las deficiencias, errores, incluso, corrupción de la justicia (…). Procedimientos engorrosos que no sirven para garantizar el debido proceso sino para dar pretexto a decisiones arbitrarias”.

Por su parte, el articulista Fabián Corral, en su columna del 25 de febrero de 2010 en el mismo diario, escribió lo siguiente al referirse a la peligrosa cercanía de ambos poderes: “Los intereses del Estado prevalecen sobre los derechos y garantías del pueblo. No hay nadie que pueda ganar un caso en contra del Gobierno”. Otro articulista del mismo diario, Federico Chiriboga, escribió en su columna del 8 de junio: “[Han] sancionado a los jueces por el contenido de sus decisiones (...). Los jueces administran justicia a nombre del poder ejecutivo y no de la gente”.

Para 2010 la politización de la justicia también era evidente para el Gobierno de los Estados Unidos. En el Informe Anual de Derechos Humanos sobre Ecuador de 2010, el Departamento de Estado dijo lo siguiente: “Los medios informaron (...) de la distribución, por parte de los jueces, de casos a abogados externos encargados de redactar las sentencias judiciales (...) y luego los enviaban de vuelta al juez presidente para su firma”[7].

El Gobierno del presidente Correa presionó a los jueces que conocían mi caso a través del Consejo de Participación y Control Ciudadano (CPCC)[8], una extraña entidad introducida en la nueva Constitución que tenía, entre otras responsabilidades, el nombramiento de autoridades de organismos de control, así como influencia en la designación de ciertas autoridades de los poderes Judicial y Electoral. El 20 de agosto de 2010, el diario *Expreso* informó que el Gobierno había amenazado a los jueces y les había exigido la anulación de una resolución judicial sobre mi caso porque consideró que me favorecía: “El Consejo de Participación y Control Ciudadano (…) exige que un tribunal anule una resolución en el juicio penal del expresidente Mahuad. El CPCC deja en claro que si no se cumple la orden, los jueces serán culpables de ‘mal desempeño y violación de la confianza pública’”.

Los pocos medios de comunicación independientes que aún existían en el Ecuador para inicios de la década de 2010 criticaron abiertamente estos procedimientos de ablandamiento, amedrentamiento y coerción a los jueces por parte del poder Ejecutivo. Lamentablemente, la gran mayoría de los jueces —acorralados por presiones, multas, suspensiones, destituciones e, incluso, enjuiciamientos penales— seguían al pie de la letra las instrucciones del Gobierno.

De manera paralela se escucharon dentro del sistema judicial ecuatoriano unas pocas voces disidentes que denunciaban su descomposición. De acuerdo con el diario *El Comercio*, en el Informe de Autoevaluación de la Función Judicial del 2011 consta lo siguiente: “El 50% de los fallos carecen de algún tipo de análisis al momento que se dicta sentencia. Solamente el 4% de los ecuatorianos tienen confianza en el tema de justicia de su país”[9]. Por su parte, la presidenta de la Corte Superior de Justicia del Guayas, María Leonor Jiménez, se quejaba de que en muchos casos había una “manipulación grosera” del poder Judicial con la designación de jueces provinciales y temporales que estaban solamente dos o tres días “hasta que sale el juicio que les interese (…)”[10].

Bajo órdenes del presidente Correa, el asesor legal de la Presidencia, Alexis Mera, emitió en 2010 una carta oficial que ordenaba a los ministros y secretarios de Estado que debían “iniciar inmediatamente juicio de daños contra el juez” si la resolución de este en contra del Estado en asuntos de contratos de infraestructura era anulada en la apelación y causaba la “suspensión o demora de la obra pública”[11]. De esta manera, desde la Presidencia de la República se amedrentaba a los jueces con el propósito de que el normal proceso de resolución judicial de disputas contractuales entre el Estado y sus contratistas se resolviera en favor del Estado.

El sector académico no dudó en criticar la gravedad de la dependencia del poder Judicial. El profesor Santiago Basabe Serrano, del programa de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), escribió el 17 de julio de 2011 en *El Universo*: “El caso ecuatoriano es de alta inestabilidad judicial (...). Los jueces están pensando cómo mantenerse en sus cargos y saben que

va a depender de cuán cercanos sean al Gobierno".

El presidente Correa no solo utilizó al poder Judicial para ampliar el poder del Gobierno, también lo hizo para obtener sentencias en beneficio personal. Luego de haber conseguido, ya como presidente de la República, más de medio millón de dólares en un juicio contra un banco ecuatoriano, el caso más conocido fue el juicio por difamación que planteó en contra del diario *El Universo* debido a un artículo del periodista Emilio Palacio publicado en febrero de 2011 en el que este criticó la actuación del presidente en una revuelta policial. Correa concurrió personalmente a la audiencia rodeado de su entorno más cercano (ministros, funcionarios y personal de seguridad) con el objeto de forzar una sentencia que condenara a prisión a los directivos del diario y le concediera a él una indemnización millonaria en dólares. En su cuenta de Twitter, Correa escribió: "Todos en vigilia para no salir de la audiencia sin una resolución de la Sala"[12]. A nadie sorprendió que el juez del caso del diario *El Universo* sentenciara a tres años de cárcel a tres directores del diario y al periodista por las afirmaciones que Correa consideró calumniosas. El juez también ordenó que los sentenciados indemnizaran al presidente con el pago de USD 30 millones y que *El Universo* lo hiciera con USD 10 millones[13]. Ante esta decisión vergonzosa y abusiva, ni todo el autoritarismo del presidente Correa pudo soportar la enorme reacción nacional e internacional frente a la desmesura de las indemnizaciones, que equivalía a más del valor total de los activos de *El Universo*. Presionado por la opinión pública, adoptó una actitud de perdonavidas y dijo que renunciaba a recibir la indemnización a la que tenía derecho, porque los jueces la habían decidido así.

Otro caso sonado fue la disputa entre Chevron y un grupo de ciudadanos ecuatorianos, representados por el abogado Steven Donziger[14], cuya competencia se radicó en el juez Lewis A. Kaplan, del Tribunal del Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York. En su sentencia, el juez Kaplan expresó con claridad sus apreciaciones sobre la dolorosa realidad de la administración de justicia ecuatoriana:

> Los Estados Unidos pueden no reconocer las decisiones judiciales de un país extranjero si esas decisiones fueron tomadas bajo un sistema judicial que no provee tribunales o procedimientos compatibles con el debido proceso de la ley (...). La Corte está lejos de sentirse entusiasmada de juzgar la imparcialidad del sistema judicial de otro país, pero está obligada a hacerlo (...). Hay suficiente evidencia de que en el momento en que este caso fue juzgado, el sistema judicial no fue justo o imparcial y que no actuó conforme con los requisitos del debido proceso. Las decisiones ecuatorianas, por lo tanto, no tienen el derecho de ser reconocidas aquí.

El desenfado y la desfachatez del presidente Correa llegaron a límites insólitos cuando declaró que metería sus manos en la justicia por el bien del pueblo ecuatoriano. Si para entonces alguien dudaba de que los jueces obedecían los mandatos del presidente, sus propias palabras se encargaron de desvanecerla en un discurso pronunciado el 25 de enero de 2011, cuando dijo lo siguiente: "Ellos dicen [los opositores] que el presidente va a meter las manos en las cortes. ¡Por supuesto que las vamos a meter! Para mejorar esas cortes con las que nadie puede estar satisfecho. ¿Y que tiene eso de extraño?"[15]. En otra ocasión dijo: "¡Nadie se engañe! ¿Quién es el responsable de la reforma de la justicia en este país? Quien les habla, compañeros. El responsable político, ¿verdad? Tengo que estar muy pendiente de cómo va esa reestructuración de la Justicia"[16].

En este ambiente de control de la justicia ecuatoriana por parte del Ejecutivo, de su total politización, era obvio que el futuro del juicio por peculado que la Corte Nacional de Justicia seguía contra mí no era promisorio. En mi caso, Correa combinó la presión a los jueces con una campaña de asesinato moral en mi contra. Me declaró culpable varias veces en sus 'sabatinas' —cadenas nacionales de radio y televisión que transmitía los días sábado y a las que obligaba a sumarse a todos los medios ecuatorianos—, en donde instruía a los fiscales y jueces a que me acusaran y me sentenciaran.

Cuando empezó el proceso en mi contra en el 2000, la ley disponía que los presidentes de la República tuvieran fuero de presidente de la Corte Suprema de Justicia. El propósito de esto era garantizar que los actos de Estado cumplidos por un mandatario fueran juzgados por una persona ilustrada, con conocimiento y experiencia equivalentes a los de un jefe de Estado que le permitiera comprender los asuntos complicados que debía juzgar. A pesar de este mandato constitucional, el proceso (que ya había sido objeto de postergaciones imposibles de defender como, por ejemplo, las sucesivas excusas de los presidentes de la Corte) entró en una larga fase adicional de incertidumbre y denegación de justicia, que se extendería por tres años cuando cinco presidentes sucesivos de la Corte Nacional de Justicia —la nueva corte creada con la Constitución de Montecristi— se excusaron de conocerlo. El proceso cayó finalmente en manos de un juez suplente de un suplente de un suplente, el conjuez Enrique Pacheco, cuya hoja de vida registraba como experiencia previa solamente el haber sido profesor de inglés de un colegio secundario y el haber sido abogado de recaudaciones tributarias del Ministerio de Finanzas.

El Código Penal Ecuatoriano dice que "el juez debe investigar en el sumario los antecedentes personales del sindicado, así como los factores inmediatos y mediatos desencadenantes del delito. Igualmente debe investigar, de manera prolija, la conducta del inculpado anterior a la comisión de la infracción"[17]. Yo acreditaba 23 años de intachable vida pública —en las que jamás recibí ninguna insinuación o acusación de conductas ilegales o impropias—, que incluía dos elecciones como diputado por la provincia de Pichincha —votado en las encuestas de la época como uno de los cinco legisladores más destacados del Congreso—, dos elecciones como alcalde de Quito —votado en las encuestas como el mejor alcalde de Quito en las últimas décadas— y una nominación al Premio Nobel de la Paz por

haber firmado la Paz con el Perú. Sin embargo, sin pruebas el conjuez Enrique Pacheco dictó auto de apertura del plenario el 27 de diciembre de 2011 "por el delito establecido en el artículo 257, inciso primero, del Código Penal", es decir, por peculado de fondos públicos. Por supuesto, apelé inmediatamente.

INTERPOL DECLARA QUE EL "CASO MAHUAD" ES UN CASO POLÍTICO

Cuando el juez Enrique Pacheco, cumpliendo los deseos de Correa, decidió abrir la etapa plenaria del juicio en mi contra el 27 de diciembre de 2011, más de diez años habían pasado desde el 23 de julio de 2000, fecha en que Interpol se negó a emitir una notificación roja en mi contra. El Gobierno de Correa se movió a la velocidad del rayo y el 29 de diciembre pidió a la entidad que emitiera con urgencia la notificación roja en mi contra y que procediera a detenerme.

También a la velocidad del rayo respondió Interpol. La organización se mostró sorprendida de que el pedido pareciera corresponder a los mismos hechos que habían motivado su negativa anterior luego de la revisión efectuada por la Oficina de Asuntos Jurídicos. Mediante comunicación del 31 de diciembre de 2011 solicitó a la Oficina Nacional de Interpol en el Ecuador que le proveyera un sumario detallado de los hechos con el propósito de que este tema pudiera ser examinado nuevamente.

El Gobierno, por supuesto, envió la información que, una vez revisada por la Oficina de Asuntos Jurídicos, llevó a Interpol a emitir las siguientes conclusiones, que fueron comunicadas a la Oficina Nacional de la entidad en el Ecuador el 3 de enero de 2012:

> La información proporcionada (...) lleva a la conclusión de que la decisión de 'congelamiento de fondos bancarios' fue política, tomada en el ámbito de las funciones de MAHUAD WITT/n Jorge Jamil en cuanto presidente de Ecuador y en el marco de una compleja crisis económica en el país.
>
> Además (...), la decisión sobre la aplicación del artículo 3 del Estatuto debe considerar, entre otros elementos, 'el contexto del caso'. En este respecto, la Oficina de Asuntos Jurídicos ha tomado en consideración que la decisión del expresidente Mahuad Witt de congelar fondos bancarios ha recibido el apoyo de instituciones financieras internacionales. No hay elementos que permitan concluir que MAHUAD WITT Jorge Jamil ha actuado a título privado.
>
> Así, le comunicamos que la Secretaría General ha decidido no publicar la notificación roja solicitada (...). De conformidad, la información relativa a este individuo será eliminada de las bases de datos de la organización y los países miembros serán informados de que la cooperación policial internacional por conducto de Interpol no sería, en este caso, conforme a su Estatuto y demás normas[18].

La lógica de la Interpol es clarísima: los actos realizados por un político en el ejercicio de su función pública pueden ser realizados a título oficial o a título privado. Si son realizados a título oficial no pueden ser tratados por la Interpol porque el artículo 3 de su estatuto se lo prohíbe. En cambio, sí pueden ser tratados por la organización si se demuestra que el funcionario público obtuvo beneficios personales con la decisión que tomó, porque en ese caso se puede considerar que actuó a título privado. Por eso dice:

> Una vez concluido el examen del caso, la Oficina de Asuntos Jurídicos ha considerado que los hechos que motivan la solicitud de notificación roja son de naturaleza predominantemente política, activando así, el artículo 3 del Estatuto. Específicamente, la práctica de la Interpol es tal que la información concerniente a actos practicados por políticos en relación con su actividad política no puede ser tratada por conducto de la Organización (…). El artículo 3 también se aplica a los actos que pueden haber cometido personalidades políticas en el ejercicio del poder político (…). Es preciso matizar en el caso de que los delitos de derecho común fueran cometidos a título privado. La presentación de pruebas de que el individuo ha obtenido beneficios personales a través de la conducta ilegal es un indicador importante de que el mismo actuó a título privado.

Mi apelación al auto de llamamiento a juicio plenario fue conocida por un tribunal de tres jueces afines a Correa —Jorge Blum Carcelén, Wilson Merino Sánchez y Paúl Íñiguez Ríos—, dos de los cuales fueron cuestionados en el proceso de selección de jueces de la Corte Nacional de Justicia que llevó a cabo el Gobierno del presidente Correa. Como era obvio, rechazaron mi apelación y confirmaron el llamamiento a plenario el 20 de marzo de 2012. En el texto del llamamiento, los jueces ni siquiera se molestaron en corregir los mismos errores factuales y lógicos que nosotros habíamos señalado en nuestra apelación, que se arrastraban desde la acusación del fiscal Pesántez y que se reiteraron en la decisión del juez Pacheco. En lugar de enmendarlos, los repitieron nuevamente.

Por mandato del Código de Procedimiento Penal vigente para el periodo de mi Gobierno, mi juicio debía sortearse entre los jueces especializados en el área penal de la Corte Nacional de Justicia para decidir quién lo tramitaría. Sin embargo, mi juicio no fue sorteado, pues la jueza Ximena Vintimilla se apoderó de él y asumió la competencia de manera arbitraria el 31 de mayo de 2012, lo que demostraba su inocultable interés en hacerse cargo del caso. La jueza no aceptó nuestro pedido de que corrigiera la violación legal y dispusiera el sorteo, sino que más bien hizo incluir en el proceso una "certificación" de que el proceso sí se había sorteado entre los jueces, documento que no tenía validez alguna, pues no estaba firmado por la persona que supuestamente había realizado el sorteo.

El 12 de diciembre de 2012, la Oficina Nacional de Interpol en Quito, en cumplimiento de una providencia dictada por la jueza de la Corte Nacional de Justicia Ximena Vintimilla el 10 de diciembre, solicitó nuevamente a la Secretaría General de la entidad la expedición de la notificación roja en mi

contra. La organización se mantuvo firme en su decisión y de inmediato, el 13 de diciembre, respondió:

> Este caso ha sido objeto de una revisión jurídica por parte de la Oficina de Asuntos Jurídicos para asegurar su cumplimiento con las reglas de Interpol. Se les recuerda que bajo el artículo 3 del Estatuto de Interpol "está rigurosamente prohibida a la Organización toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial". La aplicación e interpretación de este artículo se rige por una serie de principios que se encuentran reflejados en el Directorio de Procedimientos Habituales de la Organización. Nos remitimos de esta manera a la sección 3.1 de dicho directorio relativa a los delitos cometidos por políticos o expolíticos. En esta sección se hace referencia a la resolución de la Asamblea General de Interpol AGN/53/RES/7 de 1984, la cual establece una distinción, por una parte, entre los delitos que cometen políticos o expolíticos en relación con sus actividades políticas y, por otra, los que cometen a título privado. Tal como se afirma en dicho directorio, por lo general, el incumplimiento por parte de un político de procedimientos administrativos o políticos no se considera un delito de derecho común. Por lo tanto, el tratamiento de este tipo de casos por conducto de Interpol no sería conforme con las reglas de la Organización. Es por ello que se ha examinado el elemento predominante en este caso: el político o el del derecho común, para poder así determinar si entraría dentro de la esfera de aplicación del artículo 3. El contexto general del caso y los hechos descritos en su solicitud de notificación roja nos llevan a la misma conclusión que la alcanzada en la revisión jurídica de su solicitud de diciembre de 2011. La decisión de congelar los depósitos y las cuentas bancarias que fue tomada por MAHUAD WITT Jorge Jamil puede ser considerada como un acto cometido en el desempeño de su cargo político y en el marco de una compleja crisis económica en el país. Del mismo modo, no hay elementos que permitan concluir que MAHUAD WITT Jorge Jamil haya actuado a título privado en este caso. Esto queda evidenciado, entre otros, por el hecho de que su decisión de congelar los depósitos y las cuentas bancarias recibiera el apoyo de instituciones financieras internacionales. Por lo anteriormente expuesto, les comunicamos que la Secretaría General ha decidido no publicar la notificación roja ni registrar en las bases de datos de Interpol la información sobre MAHUAD WITT Jorge Jamil. Los países miembros que recibieron la información a través de la difusión serán informados de que la cooperación policial internacional por conducto de Interpol no sería en este caso conforme con la normativa de la Organización.

Al día siguiente, 14 de diciembre, la organización insistió en su posición:

> La solicitud y la difusión fueron objeto de revisión jurídica por parte de la Oficina de Asuntos Jurídicos para determinar su conformidad con el Estatuto de Interpol (en particular su artículo 3) y sus reglas (...) a la luz de la práctica de la Organización respecto a los delitos cometidos por políticos o expolíticos, la Oficina de Asuntos Jurídicos ha concluido que el caso tiene una naturaleza predominantemente política, por lo que el artículo 3 del Estatuto de Interpol le es aplicable. De esta manera, la información relativa a MAHUAD WITT f/n Jorge Jamil será eliminada de las bases de datos de Interpol. Del mismo modo se les informa que la cooperación policial internacional por conducto de Interpol no será en este caso conforme a la normativa vigente de la Organización.

MI INOCENCIA SE DECIDIÓ EN LAS URNAS

Por supuesto, la respuesta de Interpol originó la furibunda reacción de Correa, quien se encontraba en su campaña electoral para la reelección por aquellos días. El poder Judicial actuó otra vez en cumplimiento de las decisiones del Ejecutivo.

El 5 de enero de 2013, la jueza Vintimilla dictó una providencia en la que disponía que se oficiara a la Secretaría General de Interpol "solicitando la reconsideración de su decisión" porque, según ella, "carece de motivación suficiente". El 9 de enero, en una entrevista televisada, Correa se refirió a la respuesta de la entidad con estas palabras: "En lo personal, humanamente, hasta me da una pena enorme de Jamil Mahuad. ¡Cuánto habrá sufrido ese tipo, cuánto lleva fuera del país! Pero lo que es un insulto es decir que la Interpol diga que esto es político y deseche un pedido de la justicia ecuatoriana"[19].

El embajador en París, Carlos Játiva, fue encargado de presentar el pedido de reconsideración. Sin embargo, Interpol ratificó su decisión y nuevamente se negó a emitir la notificación roja. Así se lo hizo saber a la jueza el director de Asuntos Jurídicos Internacionales (encargado) de la Cancillería del Ecuador, en oficio de 25 de enero de 2013, que dice lo siguiente:

> El asesor jurídico de la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal, Interpol, ratifica la decisión de no publicar la solicitud de notificación roja en contra de MAHUAD WITT Jamil y registrar su información en la base de datos de la Organización.

Durante su campaña para reelegirse como presidente en el 2013, Rafael Correa montó un operativo publicitario que contenía insidiosas difamaciones en contra del candidato Guillermo Lasso y contra mí. Lasso, quien había sido gobernador de la provincia del Guayas y por pocas semanas secretario de Economía en mi presidencia, era el candidato opositor con mayor respaldo electoral frente a Correa. El Gobierno instaló vallas publicitarias gigantescas en las autopistas del país con una fotografía de Guillermo Lasso y mía bajo el lema "Prohibido olvidar", creado para referirse al "atraco de los banqueros" que "produjo la crisis de 1999". El Gobierno también transmitió numerosas cuñas en televisión en las que acusaba a Lasso de haber sido ministro durante mi gestión como presidente del país.

Lasso obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales y se posicionó como el opositor más fuerte del presidente Correa de cara al futuro. Nuevamente fue candidato a la Presidencia en 2017 y perdió por muy pocos votos de diferencia con el ganador y actual presidente, Lenín Moreno. Muchas

personas argumentaron que el resultado electoral se debió al cometimiento de un fraude en contra de Lasso.

No satisfecho con el linchamiento mediático, político y judicial al que me sometía, Correa le instruyó al ministro de Gobierno, José Serrano, conseguir nuevamente —y por tercera vez en su mandato— que la Interpol emitiera la circular roja. El 31 de octubre de 2013, Serrano criticó abiertamente a la organización, y junto con el denunciante original, Víctor Granda, amenazaron con una monumental ridiculez: que podrían enjuiciar a Interpol por desacato.

En su segundo periodo de gobierno Correa encargó la selección de los nuevos jueces de la Corte Nacional de Justicia al Consejo de la Judicatura de Transición, al que integró con tres personas de su círculo íntimo y estuvo presidido por Gustavo Jalkh, quien había sido su secretario particular en su primer periodo como presidente[20]. Por todas partes se oían voces que calificaban de escandaloso a este sistema de selección de jueces. En los medios de comunicación se multiplicaban las acusaciones al Consejo por haber montado un proceso orientado a favorecer el triunfo de los candidatos que ya habían sido seleccionados como ganadores por el Gobierno. Al final del proceso, los miembros del Consejo realizaban una entrevista oral a los finalistas, que era evaluada subjetivamente y tenía un peso desproporcionado y enorme en el puntaje final de los candidatos. Esa entrevista fue el principal mecanismo utilizado por el Gobierno para incrementar los puntajes de los candidatos que previamente había escogido. El diario *El Comercio* editorializó sobre el tema:

> Lo que era un secreto a voces, el Poder Ejecutivo captó todas las vocalías del Consejo Nacional de la Judicatura con personajes cercanos. La independencia de este organismo, como antes ocurrió con el Consejo de Participación Ciudadana, el Consejo Nacional Electoral, la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional, queda cooptada y sin resquicio para que alguien exprese una tendencia diferente[21].

Para monitorear el proceso de selección de los integrantes de la Corte Nacional de Justicia, el Gobierno constituyó una comisión internacional a la que llamó Veeduría Internacional, que estaba presidida por el exjuez español Baltasar Garzón. Dicha veeduría cuestionó el nombramiento de al menos cuatro jueces que recibieron puntos extras en sus calificaciones sin que hubiesen cumplido los requisitos necesarios para obtenerlos. Adicionalmente, reveló que en la fase de audiencia pública se les había favorecido con criterios subjetivos que mejoraron notoriamente su puntaje, lo que les permitió su nombramiento. Entre los obstáculos críticos detectados en la selección, elección y designación de los jueces de la Corte, el informe de la Veeduría destacó la falta de reglas claras, el subjetivismo y discrecionalidad de la entrevista oral, la decisión de que se hiciera esta entrevista al final del proceso, y el hecho de que la Comisión de Selección hubiera estado en las manos del Ejecutivo. El informe también se refirió a otro aspecto preocupante relacionado con la presión a los jueces: la utilización de las revisiones judiciales "enmascaradas" como "acciones disciplinarias" para presionar a los jueces, añadiendo que "las medidas preventivas de suspensión de jueces y juezas" eran algunas veces "estrictamente discrecionales".

Entre los jueces beneficiados con lo que la Veeduría Internacional consideraba una "subida arbitraria de puntos" se encontraba la jueza Ximena Vintimilla, quien presentó una hoja de vida muy pobre en experiencia judicial y muy rica en conexiones políticas. Todos sus trabajos anteriores la vinculaban con funcionarios del Gobierno y con miembros del partido del Gobierno (Alianza País), y en la hoja de vida destacó que había sido colaboradora cercana y mantenía amistad estrecha con el entonces alcalde de Cuenca, Paul Granda, quien era nada menos que el hijo del denunciante y principal impulsor del juicio contra mí desde hace más de diez años: Víctor Granda.

La situación del poder Judicial ecuatoriano durante el 'correato' ha sido estudiada por varias organizaciones internacionales. En el resumen ejecutivo del documento titulado *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*, elaborado por Luis Pásara[22] y publicado por la Fundación para el Debido Proceso, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, y el Instituto de Defensa Legal[23] se lee lo siguiente:

> En el cuadro de tal política persecutoria resulta relevante el discurso de las autoridades —el Presidente y algunos ministros, principalmente— que concurren a la criminalización mediante la estigmatización de las actividades de opositores discrepantes (...). El gobierno de la 'revolución ciudadana', primero, ha desenvuelto una línea de acción encaminada a controlar las decisiones judiciales en asuntos que son de interés o preocupación gubernamental; y, segundo, en esa dirección ha debilitado severamente la división de poderes del Estado y el juego de pesos y contrapesos que caracteriza a un régimen democrático.[24]

Por aquellos días el Gobierno de Correa produjo y difundió un video sobre el feriado bancario que decreté en marzo de 1999 y que dura más de una hora, está patrocinado por el Ministerio de Cultura y Patrimonio —es decir, que fue pagado con dineros del Estado— y contiene la visión maniquea, manipulada y falsa en la crisis que vivió el país en 1999. El lanzamiento del video se realizó en un acto oficial en la Cancillería donde el canciller ofreció una rueda de prensa. El documental fue transmitido frecuentemente en los canales nacionales de televisión del Estado y en las redes sociales con la clara intención de desprestigiar y falsear las acciones tomadas por mi Gobierno a través del Decreto 685 de 1999.

Jueza Vintimilla ejecuta mi linchamiento político/judicial

Hay un principio universal del derecho que dice que "quien afirma, prueba". Esto quiere decir que la carga de la prueba recae en el acusador, quien debe proveer evidencia que lleve al juez a convencerse de la culpabilidad del acusado. La jueza Vintimilla, no obstante, puso este principio literalmente 'patas arriba'. Lejos de exigir a los acusadores que probaran fehacientemente la validez de sus acusaciones, me puso a mí en la absurda posición de demostrar mi inocencia. Así lo hice con certificados de organismos públicos como la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos y Seguros y el Banco Central del Ecuador, así como con opiniones de expertos peritos y noticias de la prensa nacional sobre la crisis.

Mis acusadores, por su parte, tenían la tarea de demostrar que la expedición del Decreto 685 de 1999 había sido una acción antijurídica, tipificada, punible, dolosa e imputable. La tenían complicada, pues debían demostrar que *había sido ejecutada una acción contra la ley*, algo difícil porque entre las atribuciones del presidente de la República estaba precisamente la de expedir decretos ejecutivos; que *mi acción estaba tipificada como delito*, pero en ninguna parte de la legislación penal se tipificaba como delito la política pública de reprogramar el plazo de los depósitos, medida que había sido aplicada en varios países en contextos de crisis financiera; que *mi acción era una conducta punible*, pero no había pena establecida para la emisión de decretos ejecutivos por parte de un presidente de la República; y que *era una conducta dolosa*, porque hubo intención positiva de causar daño mediante la emisión del decreto, y, por el contrario, la intención positiva fue la de causar un bien mediante un acto normativo que puso en vigencia una política pública en materia económica. La acción, por supuesto, era imputable, porque había tomado la decisión de actuar con libertad, conciencia y voluntad.

Además, mis acusadores también debían demostrar, y de modo fehaciente, que yo me había apropiado de recursos públicos (lo cual era imposible, pues simplemente esto no sucedió) y que dichos recursos públicos estaban en mi poder en razón de mi cargo, algo completamente absurdo, porque el decreto se refería únicamente a depósitos privados, que además tamvpoco estaban a mi disposición, pues permanecieron en el sistema bancario a orden de sus dueños legítimos, los depositantes.

Como conté atrás, a pesar de las claras y reiteradas negativas de Interpol a intervenir, el Gobierno de Correa no cesó de perseguirme, y aunque solicitó la intervención de la Interpol, esta se mantuvo firme en sus negativas. Sin embargo, el 27 de mayo de 2014 —16 meses más tarde y de manera sorpresiva—, el ministro de Gobierno, José Serrano, convocó a una rueda de prensa para informar que Interpol había emitido la circular roja en mi contra. Serrano se jactó de haber hecho un trabajo minucioso para obtener ese cambio de opinión de la organización internacional. Luego, escribió lo siguiente en su cuenta de Twitter: "Interpol sitúa con difusión roja a Jamil Mahuad por Peculado (...) un trabajo minucioso q hemos llevado de información, determina esta acción"[25].

Yo no podía creer lo que veía: casi un año y medio después de su última negativa, la Interpol había cambiado su criterio sin que existiese ningún elemento nuevo en el proceso jurídico.

Extrañados por el cambio radical de posición de la Interpol sobre la notificación roja —que nos tomó por total sorpresa—, mis abogados y yo le preguntamos a la organización por las razones de su cambio de criterio y pedimos el bloqueo del acceso a la notificación roja, argumentando que ninguna nueva evidencia había sido presentada en el juicio en el Ecuador. La respuesta de la organización fue inmediata: bloqueó el acceso a la notificación roja, que estuvo vigente durante solo 11 días, desde el 26 de mayo hasta el 7 de junio de 2014.

Una vez obtenido el bloqueo, el 12 de junio de 2014 solicité a la Secretaría General de Interpol que retirara la notificación roja y que mantuvieran consistencia con la posición que habían sostenido desde el año 2000: que el artículo 3 del estatuto y la resolución de la Asamblea General de Interpol de 1984 en relación con el artículo 3 le impedían intervenir en procesos de naturaleza política.

La organización dispuso una revisión minuciosa y profunda de todos los elementos vinculados con este proceso penal y el 23 de septiembre de 2015 recibí la decisión definitiva de Interpol en los siguientes términos:

> Siguiendo la recomendación de la Comisión, Interpol inicialmente removió el extracto de la notificación roja publicada en la página web de Interpol y bloqueó el acceso de los países miembros de Interpol a la información objetada.
>
> Después de reexaminar toda la información disponible relacionada con este asunto. [sic] en su sesión 92 (mayo de 2015), la Comisión finalmente consideró que el caso (...) era de naturaleza predominantemente política, y consecuentemente caía dentro del ámbito del artículo 3 de la Constitución de Interpol. Siguiendo la recomendación de la Comisión, la información objetada (...) fue borrada de los archivos de Interpol.

En resumen, el Estado ecuatoriano:

- Solicitó que Interpol emitiera la notificación roja varias veces (en 2000, 2011, 2012, 2013 y 2014).
- Recibió la constante negativa de Interpol porque esta lo consideraba un caso de persecución política.
- A pesar de sus reiterados pedidos, que se extendieron por un período de más de 14 años, solo consiguió que la notificación roja estuviera vigente por 11 días.
- Ha tenido que aceptar la decisión definitiva de Interpol, que califica de persecución política al juicio en mi contra.

Aunque la última respuesta de la Interpol ratificó la "naturaleza predominantemente política" de mi caso, la obediencia de los jueces al poder Ejecutivo en el caso de mi proceso se había vuelto evidente.

Solo dos días más tarde de la rueda de prensa que convocó el ministro de Gobierno José Serrano el 29 de mayo de 2014, en la que anunció que la Interpol había emitido la circular roja en mi contra, la jueza Vintimilla me sentenció por peculado. El poder Judicial, de frente y sin ningún recato, actuaba como el brazo ejecutor de las instrucciones del presidente Correa, esta vez comunicadas a través del ministro de Gobierno.

La jueza Vintimilla cometió varios atropellos y violaciones legales en la tramitación del proceso y en su sentencia, actos que reflejaban el celoso y entusiasta cumplimiento de su misión de perseguirme:

1. **Aceptó como testigos a personas descalificadas.** La ley procesal penal en Ecuador acepta como prueba al "testimonio propio", que es "el que rinde, dentro del proceso, un tercero imparcial, es decir, la persona que no es parte en el proceso, ni está ligada al mismo por ningún interés"[26]. De la misma manera, la ley procesal civil dispone que "el interesado en la causa o en otra semejante"[27], entre otros, no es un testigo propio por falta de imparcialidad. Sin embargo, personas que tenían claros intereses como los denunciantes fueron llamados a declarar.
2. **Apreció las pruebas a su antojo y sin usar las reglas de la sana crítica**. La ley dispone que "toda prueba será apreciada por el juez o tribunal conforme a las reglas de la sana crítica"[28] —es decir, con objetividad, lógica, sentido común y equidad— y que "las presunciones que el juez o tribunal deduzca de las pruebas constantes en el proceso deben ser graves, precisas y concordantes"[29]. Estas reglas dan un mandato claro a los jueces y no permite la discrecionalidad judicial, pues ellos tienen la obligación ineludible de apreciar las pruebas en su conjunto y no de manera aislada. No obstante, la jueza Vintimilla omitió injustificadamente la valoración de pruebas esenciales que presentamos para demostrar la infundada persecución penal.
3. **Adulteró, falseó y desnaturalizó los informes de los peritos.** La jueza Vintimilla realizó un recuento parcial y fraccionado del contenido de los informes periciales —presentados por el analista Walter Spurrier, la economista Marcela Proaño de Cartagena y el exministro de Finanzas Alfredo Arízaga— y soslayó el hecho de que todos coincidieron en señalar que la medida de política económica denominada 'reprogramación de los depósitos' —conocida popularmente como el 'congelamiento'— era una herramienta que había sido utilizada en muchos países como un medio idóneo para corregir desajustes macroeconómicos como los que sufría el país al momento de la expedición del Decreto 685 de 1999.
4. **Ignoró por completo la crisis económica que motivó la expedición del Decreto 685.** Los jefes de Estado toman decisiones para resolver problemas concretos luego de analizar las circunstancias del momento y las opciones disponibles. Por eso, en el juicio presenté abundante prueba sobre la magnitud de la crisis de 1999: el informe del Banco Central del Ecuador, el informe de la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Memoria Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, informes de peritos, artículos de periódicos y publicaciones especializadas, entre otras. No obstante, la jueza Vintimilla no se molestó en leerlos y prefirió ignorar completamente la existencia de la crisis y el contexto de la decisión. Lo hizo con una simple frase que, además de falsa, es completamente absurda: "En materia penal, los contextos históricos no son objeto de valoración". ¡Qué contraste con el análisis de la Interpol, que explicó que la aplicación del artículo 3 del estatuto de la organización debía considerar, entre otros elementos, "el contexto del caso", y que calificó de "importancia superlativa" el hecho de que mi decisión de congelar fondos bancarios hubiera recibido el apoyo de instituciones financieras internacionales!
5. **Incumplió la obligación legal de probar el peculado "más allá de cualquier duda razonable".** En aplicación de ese criterio, la Tercera Sala de la Corte Suprema de Justicia había señalado en un fallo anterior sobre otro caso que "la sentencia debe basarse en la certeza, es decir, en la convicción razonada y positiva de que los hechos existieron y ocurrieron de cierta manera". La ley y la jurisprudencia dicen eso, pero la jueza hizo lo contrario.
6. **Violó de modo sistemático el principio *in dubio pro reo*, derecho humano vinculado al debido proceso.** Este aforismo latino, que significa 'en caso de duda, favorecer al reo', impone que, ante cualquier caso de duda, la ley ha de interpretarse y las pruebas han de juzgarse en el sentido más favorable al acusado. Las forzadas y groseras interpretaciones de la ley que hizo la jueza Vintimilla siempre tuvieron el propósito de perjudicar al acusado.
7. **Sostuvo que el peculado se probó por las declaraciones de testigos cuyo testimonio está prohibido por la ley.** Ante la falta absoluta de evidencias materiales que probaran el peculado, y a pesar del examen realizado por la Contraloría General del Estado sobre el uso de recursos públicos en mi gestión —el cual no encontró responsabilidades administrativas, civiles o penales—, la jueza Vintimilla llegó al absurdo de sostener que el testimonio de los denunciantes Víctor Granda y Jorge Rodríguez probaba el delito, cuando el Código de Procedimiento Penal y el Código de Procedimiento Civil prohibían recibir sus testimonios por tratarse de personas no idóneas y descalificadas por tener un interés directo en la causa.

En el texto de la sentencia condenatoria dictada el 29 de mayo de 2014 la jueza Vintimilla —además de cometer el delito de plagio, porque se apropió desvergonzadamente de textos largos del conocido tratadista argentino Edgardo Donna[30], a los que hizo aparecer como suyos al transcribirlos textualmente y sin usar comillas— me acusó de malversación de fondos, delito que fue eliminado de la legislación penal ecuatoriana en 1978 (20 años antes de que yo asumiera la Presidencia y 36 años antes de la fecha de la sentencia); mezcló, confundió y entreveró el delito de peculado con el de *peculado*

bancario, del cual me acusó a pesar de que, por definición, este solo puede ser cometido por un empleado bancario y no por un presidente de la República; y me condenó por peculado de fondos públicos, y aunque la pena para este delito era de cuatro a ocho años de reclusión, me condenó a 12 años, lo que debía acarrear la nulidad de la sentencia.

Si después de todo esto alguien en el Ecuador abrigaba aún alguna duda sobre la motivación política, y no jurídica, de la conducta de la jueza de la Corte Nacional de Justicia Ximena Vintimilla, el desaforado activismo político que desplegó luego de la sentencia eliminó cualquier duda. Lo primero que hizo después de emitir la sentencia fue convocar a una rueda de prensa con el propósito exclusivo de vanagloriarse por haberme condenado. En esta dijo lo siguiente: "Después de 14 años, de 14 años, 14 años, hoy, 29 de mayo de 2014, hemos dado inicio a cerrar un primer capítulo con una sentencia que todos y todas los ecuatorianos esperábamos[31]".

Como si la rueda de prensa no fuese suficiente demostración de su activismo político, la jueza se dedicó de inmediato a tuitear su decisión. Escribió en @xvintimi el 29 de mayo: "Sentencia casó [sic] Mahuad 12 años peculado bancario [sic], Peña [sic] máxima. Luego de 14 años!". En su excitación emocional, la jueza Vintimilla cometió 2 errores ortográficos en una frase de 13 palabras: escribió 'casó' (que significa que contraje matrimonio) en vez de 'caso' (que significa 'asunto') y 'Peña' (que significa 'roca grande') en lugar de 'pena' (que significa 'sanción'). Tal vez porque la roca es grande la escribió, además, con mayúscula.

Cometió además un enorme error jurídico, pues dice que me sentenció por "peculado bancario", lo que es ridículo —porque, como dije anteriormente, este delito es diferente al peculado y solo puede ser cometido por un funcionario o empleado bancario, y no por un presidente de la República— y es también falso, porque el texto de la sentencia dice otra cosa: la sentencia me condena por *peculado*, que es un delito distinto al de *peculado bancario*.

Las partes recibimos las notificaciones de la sentencia una hora después de su rueda de prensa, cuando los *tweets* ya circulaban en las redes sociales. Obviamente, el presidente Correa salió el mismo día de la sentencia a respaldar enfáticamente este manejo vergonzoso y atroz de la jueza Vintimilla. Para no dejar duda de la coordinación político-judicial de la sentencia, Correa, en una demostración más de la inconsistencia racional de sus actuaciones, adoptó una actitud condescendiente que confundió a la ciudadanía. Con la misma actitud de perdonavidas que adoptó en el caso del diario *El Universo*, dijo en un panel de televisión lo siguiente:

> Créanme, que en lo humano hasta le tengo cierta simpatía al expresidente Mahuad por todo lo que ha sufrido; me imagino a su madre, su hija, ¿no? Y probablemente le insisto, o sea, no hizo todas esas actuaciones por malo, sino tal vez por desconocer y por dejarse manipular por, ehh, malos asesores, por el capital financiero, etc. Pero es claro que lo que pasó es imperdonable y que no puede quedar en la impunidad... Argumenta que no le quedó más remedio, ehh, eso es una mentira atroz. Por supuesto que había alternativas. Lastimosamente, consciente o inconscientemente se dejó manipular por los intereses del capital financiero.

El 2 de julio de 2014 me concedieron los recursos de nulidad y apelación que había interpuesto, cuyo conocimiento, como era obvio, fue a las manos de los jueces correístas. En esta instancia me acusó el segundo fiscal general del Estado del Gobierno de Correa, Galo Chiriboga, quien al igual que su predecesor (Washington Pesántez), actuó cumpliendo órdenes políticas y sin revisar con detalle las piezas procesales. Hoy, Chiriboga se defiende en un juicio penal de la acusación de haber falsificado documentos y usado su posición para apropiarse con engaño de una casa que pertenecía a una pareja de ancianos extranjeros, quienes dicen haber sido engañados por el exfiscal[32].

El 8 de julio pedí al presidente del Consejo de la Judicatura, Gustavo Jalkh (exsecretario privado del presidente Correa), la destitución de la jueza Ximena Vintimilla con base en tres argumentos: uno, que me aplicó una pena inexistente, lo que constituye una falta muy grave que demuestra "manifiesta negligencia o error inexcusable"; dos, que plagió textos de conocidos tratadistas en el texto de la sentencia; y tres, que se jactó públicamente, en rueda de prensa y en su cuenta de Twitter personal, por haberme sentenciado, una actitud inexcusable frente a la mesura que debe caracterizar a un funcionario judicial.

Durante seis meses mi petición no fue atendida. El Consejo de la Judicatura protegió a la jueza Vintimilla y no tramitó mi petición de destitución. A pesar de su conducta desvergonzada, la jueza siguió actuando como tal hasta su renuncia el 10 de diciembre de 2014. De acuerdo con fuentes a las que tuvimos acceso, muchos comentarios en los corrillos judiciales señalaron que su caso era imposible de defender y que, como una fuente nos comentó, "para no destituirla, le sugirieron que renunciara".

Correa confiesa mi honestidad

En mayo de 2017 terminaba el segundo periodo de Rafael Correa como presidente del país. El 17 de mayo, una semana antes de que entregara el mando —y casi tres años después de que mis abogados presentaran el recurso de apelación a la sentencia promulgada por la jueza de la Corte Nacional de Justicia Ximena Vintimilla,— el Tribunal de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte resolvió obsequiarle a Correa "mi cabeza" como regalo de despedida en una sentencia que simplemente ratificó todo lo dicho por la jueza Vintimilla, pero que decidió reducir la cantidad de la pena de doce a ocho años de reclusión mayor ordinaria, máximo permitido por la ley. Esta nueva sentencia no declaró la nulidad del proceso —a pesar de que faltaba el certificado de la Contraloría

General del Estado que estableciera indicios de responsabilidad penal por la apropiación de fondos públicos—, ni reparó las violaciones legales cometidas por la jueza Vintimilla; simplemente se limitó a confirmar la sentencia reduciendo la pena. Correa terminó su mandato el 24 de mayo y unos días después, el 8 de junio, interpuse un recurso de casación a la sentencia.

Pocos días después de dejar el poder, en una intervención que grabó en Bruselas y que colgó en las redes sociales, Correa confesó sorpresivamente que debido a razones puramente electorales había presionado al poder Judicial para obtener la reapertura de mi juicio luego del sobreseimiento provisional que me concediera la Corte Suprema de Justicia en 2006. Sus palabras textuales fueron las siguientes:

> La política debe tener límites, escrúpulos. ¿Ustedes me han visto alguna vez a mí pedir la prisión para alguien que considero honesto? ¡Contra Jamil Mahuad! Creo que cometió graves errores como presidente de la República, pero no me consta que se haya enriquecido de aquello. En la campaña del 2006, mal asesorados por Gustavo Larrea, sí me parece que hicimos una acción pública de reactivación del juicio contra Mahuad y después no estuve muy convencido de que hubiésemos hecho lo correcto.[33]

Era lógico esperar que los jueces que me sentenciaron, siguiendo sus instrucciones como presidente del país, volvieran a seguirlas y me declararan inocente esta vez, ahora que Correa reconocía la motivación política del juicio y declaraba mi honestidad, luego de que durante una década el aparato estatal a su servicio no pudo encontrar una sola prueba que me incriminara. Sin embargo, no ocurrió así. En esta fase del proceso, el tercer fiscal correísta,[34] Carlos Baca, me acusó el 17 de diciembre de 2017. Unos meses después, el 26 de abril de 2018, la Asamblea Nacional destituyó a Baca con el voto favorable de 128 de los 131 asambleístas, quienes atribuyeron algunas de sus acciones en varios casos a su manifiesta cercanía con el expresidente Rafael Correa, de quien había sido asesor antes de postularse como ministro fiscal general del Estado.

---

1 Por ejemplo, confundió a un miembro de un directorio de una institución financiera con uno de los coautores de este libro (quien no tiene, por supuesto, ninguna relación con esa institución) sin advertir que se trata de personas diferentes cuyos segundos apellidos y números de cédulas de identidad son distintos.

2 "Rafael Correa: El Ejecutivo puede presionar a las Cortes para que cumplan con su función" (2008, 8 de noviembre). *Hoy*.

3 DoctorObservador (s.f.). CORREA DICTADOR – EL ESTADO SOY YO. *YouTube*. Disponible en https://bit.ly/2KFADVB.

4 "De tener solo uno (Radio Nacional del Ecuador), el régimen de Rafael Correa pasó a manejar un *pool* de 15: 5 canales de televisión, 4 radios, 2 periódicos y 4 revistas. El Estado se convierte, como nunca antes, en la instancia que más medios concentra en el país". *El Universo*, 14 de junio de 2009.

5 *Ecuador Inmediato*, 15 de junio de 2009.

6 *Hoy*, 27 de octubre de 2009.

7 U.S. Department of State (2011, 8 de abril). *Ecuador – 2010 Country Reports on Human Rights Practices*. Disponible en http://bit.ly/3mNAcpe.

8 Unos años después, el consejo cambió ligeramente su nombre a Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Según su sitio web, "se ha consolidado como un espacio colectivo de aporte y trabajo para hacer realidad el país donde todos y todas seamos parte activa de la planificación, gestión y toma de decisiones en un Estado democrático y participativo".

9 *El Comercio*, 25 de agosto de 2010.

10 *El Universo*, 11 de septiembre de 2011.

11 Oficio circular suscrito por Alexis Mera con fecha del 18 de noviembre de 2010. En su libro *La metida de pata en la justicia*, Andrés Páez, miembro de la Asamblea, demostró de manera pública las atrocidades que se cometieron en el poder Judicial. Para más información, ver: Páez, Andrés (2013, 22 de noviembre). Andrés Páez responde a Correa con 20 pruebas. *Ecuador en línea*. Disponible en: http://bit.ly/3tMI4MD

12 Para este tema, ver los siguientes artículos de prensa publicados en el diario *El Comercio*: "Correa fue a la Corte con su aparataje" (16 de febrero de 2012) y "El día en que el Ejecutivo se tomó la Corte Nacional" (17 de febrero de 2012).

13 *El Universo*, 21 de Julio de 2011.

14 La información de este caso puede consultarse en bases de datos en línea sobre casos judiciales bajo el nombre "Chevron Corporation vs. Steven Donziger et al.".

15 Archivodigitaleu (2012, 2 de julio). 25 ene 2011 Ecuavisa Correa meter mano justicia [video]. *YouTube*. Disponible en https://bit.ly/3aYX3Mv.

16 Para acceder a esta declaración de Rafael Correa sobre la administración de justicia en el Ecuador, el lector puede dirigirse a la última página del libro, donde hay una lista de códigos QR que dan acceso a este y a otros videos (N. del E.).

17 Código de Procedimiento Penal, artículo 63.

18 Interpol (2012, 3 de enero). Memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos–Secretaría General para Oficinal Central Nacional (OCN) Quito, Equador (sic). Referencia: LA/32475.

19 Unsion TV (2013, 9 de enero). Correa se refiere a las amenazas de los Isaías y de Jamil Mahuad [video]. *YouTube*. Disponible en: https://bit.ly/2WRwIYl. La cita va del minuto 1:12 al minuto 1:42.

20 "El presidente Correa colocó como presidente del Consejo Nacional de la Judicatura a su exsecretario particular, Gustavo Jalkh. Este Consejo nombra y evalúa a los jueces" (2013, 10 de enero). *El Universo*.

21 *El Comercio*, 13 de enero de 2013.

22 Luis Pásara es abogado y doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de la Comisión Andina de Juristas, y se desempeñó como profesor investigador visitante en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México D.F. Entre 2004 y 2011 fue investigador del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Es miembro titular de FLACSO España.

23 El Instituto de Defensa Legal (IDL), con sede en Lima, se define en su sitio web "como una institución de la sociedad civil fundada en 1983 que tiene como fin la promoción y defensa de los derechos humanos, la democracia y la paz en el Perú y en América Latina".

24 Pásara, L. (2014). *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Washing-ton: Fundación para el Debido Proceso. Disponible en: https://bit.ly/3hnyASb.

25 El 9 de marzo de 2018, la Asamblea Nacional destituyó al exministro José Serrano de la Presidencia del Parlamento del Ecuador con 103 votos a favor y 3 abstenciones como resultado de un escándalo político que involucró al fiscal general Carlos Baca y al excontralor Carlos Pólit, acusado de corrupción. Tomado de: "La Asamblea destituye a José Serrano de su cargo de presidente y llama a juicio político a Carlos Baca" (2018, 9 de marzo). *El Comercio*. Disponible en: http://bit.ly/3nUFxwq.

26 Código de Procedimiento Penal, artículo 105.

27 Código de Procedimiento Civil, artículo 216, numeral 5.

28 Código de Procedimiento Penal, artículo 64.

29 Código de Procedimiento Penal, artículo 65.

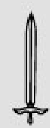
30 Los textos fueron tomados del libro *Introducción al derecho penal*, de Edgardo Donna.

31 Para acceder a esta declaración, el lector puede dirigirse a la última página del libro, donde hay una lista de códigos QR que dan acceso a este y otros videos (N. del E.).

32 Varios medios de comunicación informaron que Chiriboga se aprestaba a abandonar el país, pues lo filmaron en el aeropuerto de Quito con un pasaje emitido a su orden y preparado para abordar un avión que salía ese día. Chiriboga se convirtió en el hazmerreír de la ciudadanía cuando sostuvo que el hecho de que tuviera el pasaje y estuviera en el aeropuerto poco antes de que despegara su avión no significaba que él tuviera intenciones de viajar.

33 Integración Ciudadana (2017, 2 de septiembre). Enlace Digital 02, sábado 2 de septiembre de 2017 [video]. YouTube. Disponible en https://bit.ly/39W2cUu. La cita va desde el minuto 21:38 hasta el minuto 22:08.

34 El lector recordará que los anteriores habían sido Washington Pesántez (2007-2011) y Galo Chiriboga (2011-2017).



Momento *Excálibur* 6: "Si no hay justicia, que por lo menos haya verdad"[1]

Por decir la verdad, el líder honesto será visto con malos ojos por aquellos que busquen perpetuarse en posiciones de poder, pues estos requerirán de un chivo expiatorio para cimentar su permanencia futura. Un Gobierno abusivo puede llegar a permear todas las ramas del poder público, interpretando y modificando leyes a su antojo para justificar sus opiniones. Paciencia, fortaleza y persistencia son las únicas armas mentales para estos tiempos difíciles.

HISTORIAS *EXCÁLIBUR*

LA LUCHA POR LA JUSTICIA EN GANDHI, MARTIN LUTHER KING Y MOHAMED ALI

El Centro Mohamed Ali en Louisville (Kentucky) muestra de manera espectacular la doble vertiente de la vida de quien es considerado, por una parte, el boxeador más completo de la historia (que, decían, "danzaba como una mariposa y picaba como una avispa" debido a la extraordinaria velocidad de sus reflejos y de los movimientos en sus piernas y en sus brazos, jamás observados hasta entonces en un boxeador de peso pesado) y, por otra, el deportista de élite mundial que más influyó en la segunda mitad del siglo XX por su modo de pensar y actuar (en la cúspide de su carrera se convirtió a la fe musulmana y se declaró objetor de conciencia a la guerra de Vietnam, negándose a combatir en ella, por lo que fue atacado despiadadamente por sectores de la prensa, despojado de su título de campeón mundial y condenado a cinco años de prisión)[2].

El visitante al lugar puede organizar su recorrido de tres maneras. La primera manera es, por supuesto, seguir la deslumbrante carrera deportiva de Alí: ver las películas de sus más grandes peleas, mirar los botines, batas y guantes que usó, los cinturones que ganó y hasta pasearse junto a un cuadrilátero de tamaño normal. La segunda manera es seguir el desarrollo cronológico de su liderazgo cívico como activista social: su transformación desde el niño de color en Kentucky oprimido por los prejuicios contra los afroamericanos, educado para no hacerse notar y para desaparecer en el anonimato a fin de evitar problemas con la Policía, hasta convertirse en un vocero que gritaba a todo pulmón que lo negro era hermoso y que se negaba a seguir usando su nombre de Cassius Clay porque contenía un apellido no original que le fue impuesto por su amo a uno de sus antecesores cuando arribó como esclavo a los Estados Unidos. La tercera opción es visitar de modo alternativo los pabellones deportivos y los de activismo social, e ir tejiendo la construcción de su persona: el ícono deportivo y el símbolo pacifista, abogado del orgullo afroamericano y de la justicia racial, que por igual marchaba en las calles para defender las causas en las que creía o las defendía en las universidades donde era invitado a hablar.

Me impactaron el diseño del Centro, la concepción museológica y la magnífica presentación de las exhibiciones que contiene. Compré como recuerdo una fotografía que resume el mensaje esencial: Mohamed Ali está en una habitación que parece ser su oficina y en cuya pared está una foto de Martin Luther King, en cuya pared cuelga, a su vez, una foto de Mahatma Gandhi. Una brillante sucesión de hacedores de paz que fácilmente se remonta aún más hacia el pasado cuando recordamos que Gandhi se declaraba influenciado por Henry David Thoreau y Ralph Waldo Emerson, ambos enterrados en la pequeña ciudad de Concord (Massachusetts), que visito a menudo porque vivo a pocas millas de allí.

LA JUSTICIA EN MAO ZEDONG, JUAN DOMINGO PERÓN Y RAFAEL CORREA

Un video en YouTube presenta las reflexiones del presidente argentino Juan Domingo Perón sobre las relaciones entre la política y la justicia. Perón cita con admiración un principio político del líder chino Mao Zedong: "También lo dice Mao: lo primero que un hombre ha de discernir cuando conduce es establecer claramente cuáles son sus amigos y cuáles sus enemigos. Y dedicarse después (esto ya no lo dice Mao, lo digo yo), al amigo todo; al enemigo, ¡ni justicia! [dicho esto, Perón sonríe cínicamente]. Porque en esto no se pueden tener dualidades"[3]. Las acciones de Correa, quien les dio todo a sus amigos y ni justicia a sus enemigos, lo ubican en este grupo.

LECCIONES *EXCÁLIBUR*

Las principales lecciones que he aprendido o confirmado sobre liderazgo honesto y búsqueda de la justicia durante los 20 años en que he sido injustamente exiliado de mi país son las siguientes:

1. **Admite que los buenos abogados conocen la ley, pero que los abogados del Gobierno designan a los jueces.** Las acciones del 'correato' demostraron que el régimen se alineó con los conceptos de justicia de Mao Zedong y Juan Domingo Perón y en las antípodas de los de Gandhi, Martin Luther King y Mohamed Ali.
2. **Ratifica que de la politización de la justicia se pasa al ajusticiamiento de la política.** La democracia sufre cuando la política mete sus manos en la administración de justicia, porque esa justicia encontrará siempre culpables a los opositores políticos. Dice un proverbio africano que el maíz no puede esperar justicia de una corte compuesta por un grupo de gallinas. "Ningún vencido tiene justicia si lo ha de juzgar su vencedor", escribió Francisco de Quevedo.
3. **Reconoce que vives en el peor de los mundos cuando tienes razón donde no hay justicia.** Para tomar decisiones acertadas, un funcionario público capaz y honesto evalúa la realidad con base en las opiniones de expertos y diseña soluciones enmarcadas en la lógica y en la ley. En una sociedad políticamente madura, los jueces proceden de la misma manera para juzgar la conducta de un funcionario. Por el contrario, en una sociedad con justicia politizada y dependiente los jueces ignoran la complejidad de la realidad, y desconocen que muchas veces un funcionario está sometido a la tiranía de escoger entre opciones que, vistas por separado, solo son parcialmente satisfactorias. Estos jueces ignoran los mandatos de la ley y se apresuran a condenar a los opositores políticos de acuerdo con sus convicciones ideológicas o con las órdenes que reciben del poder que los controlan.
4. **Fortalécete para resistir a la justicia que no es ciega y que usa una balanza manipulada.** Debido a que la justicia ecuatoriana no fue independiente, ni imparcial, ni competente (porque estuvo politizada) durante el periodo en el que gobernó Rafael Correa, ella procede en contra de la máxima del filósofo Epicteto de Frigia, quien dijo lo siguiente: "Cuando hayas de sentenciar, procura olvidar a los litigantes y acordarte solo de la causa".
5. **Lucha para que la legalidad aparente no sacrifique a la justicia real.** Las leyes son creadas para permitir que se ejerza justicia: son un medio para cumplir un fin. Por eso Montesquieu dijo que: "Una cosa no es justa por el hecho de ser ley. Debe ser ley porque es justa". Caemos en una de las peores perversiones cuando, además, la ley se manipula para cometer una injusticia.
6. **Protege la democracia defendiendo la justicia.** La democracia no puede existir sin un régimen de justicia independiente. En palabras del teólogo y politólogo estadounidense Reinhold Niebuhr: "La capacidad humana para la justicia hace a la democracia posible, pero la inclinación humana a la injusticia hace a la democracia necesaria". Cuando un jefe de Estado se apropia de todos los poderes del Estado, desaparece la democracia y con ella la justicia.
7. **Refúgiate en las organizaciones internacionales.** A pesar de todas sus limitaciones y defectos, la justicia internacional es la única puerta abierta para que los ciudadanos hagan valer sus derechos cuando la justicia está controlada políticamente en su país. La decidida actuación de Interpol impidió que el perjuicio que con mala fe y ensañamiento me infligió Correa se multiplicara a nivel internacional.

En el momento *Excálibur* que da fin a la cuarta parte de esta crónica —en la que relato el anuncio de la dolarización ecuatoriana y, paradójicamente, el fin de mi presidencia por el golpe de Estado— me referí en una de las lecciones a la importancia de "ir al balcón", de preservar momentos para la introspección y la reflexión personal en nuestras vidas. Esta idea coincide con mi decisión de crear y proteger los momentos Excálibur en mi vida, que nació cuando vi la película *Camelot* a mis 19 años. A través de las historias y las lecciones que forman los momentos Excálibur de esta crónica he querido compartir algunas de las enseñanzas más valiosas que mi experiencia de servidor público me ha dejado. Espero que no caigan en saco roto.

---

1 Frase de Rodolfo Jorge Walsh, escritor argentino, considerado como uno de los fundadores del periodismo de investigación.

2 Si bien nunca fue a prisión y su sentencia fue revocada en 1971 como resultado de sus apelaciones, Ali no pudo pelear desde marzo de 1967 hasta octubre de 1970 (entre los 25 y los 29 años, en el pico de sus aptitudes profesionales). Pasado este lapso volvió al *ring* y luego recuperó su título mundial al vencer a George Foreman en 1974.

3 Mis dos centavos (2013, 16 de julio). Juan Domingo Perón: "Al amigo, todo; al enemigo, ni justicia" [video]. *YouTube*. Disponible en: https://bit.ly/38IVcsp. De acuerdo con la descripción del video, fue tomado de una entrevista realizada al expresidente alrededor de junio-julio de 1973.

EPÍLOGO

“El dolor es inevitable, pero el sufrimiento es opcional”

...su filosofía de la libertad
fue ganar la suya sin atar a otros
y sobre los otros no pasar jamás.
Aunque fue de todos, nunca tuvo dueño
que condicionara su razón de ser...

ALBERTO CORTEZ

Ser el decisor en jefe y
el comunicador en jefe de sus decisiones
constituye el corazón del ejercicio
de una jefatura de Estado o de Gobierno.

JAMIL MAHUAD

La decisión está lista para tomarse.
Las especificaciones se han pensado hasta la
saciedad, las alternativas se han explorado, los
riesgos y ganancias se han sopesado... Y es
en este momento cuando muchas decisiones
se pierden. De pronto resulta obvio que la decisión
no va a ser placentera, no va a ser popular,
no va a ser fácil. Se torna claro que una decisión
requiere tanto coraje como requiere criterio[1].

El eficaz hace las cosas correctas,
el eficiente hace las cosas correctamente.

PETER F. DRUCKER

Madurar es aprender:
a querer bonito,
a extrañar en silencio,
a recordar sin rencores
y a olvidar despacito.

Atribuida a FRIDA KAHLO

---

1 Drucker, P. (1971). *The Effective Executive*. Londres, Reino Unido: Pan Books.

EL CAMINO DE ABRAHAM

El programa de Negociación de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard estableció en el año 2000 el Premio al Gran Negociador para reconocer el trabajo de personas cuyos logros en el campo de la negociación y la resolución de disputas han tenido un impacto significativo en la sociedad.

La pareja de artistas Christo y Jeanne-Claude, conocidos mundialmente por su trabajo con instalaciones artísticas de grandes dimensiones, recibió el premio en 2008. Recuerdo que en la ceremonia de entrega del premio ambos explicaron ante una audiencia ávida por aprender —integrada por profesores, alumnos y ciudadanos dedicados a la mediación y a la resolución de conflictos— la manera en que navegaron las difíciles e incesantes negociaciones burocráticas con autoridades municipales, grupos de vecinos y comerciantes para obtener los permisos necesarios para realizar sus instalaciones de gran escala, únicas en el mundo y adecuadas a los sitios escogidos en Europa y en los Estados Unidos. Ellos, por ejemplo, envolvieron completamente al edificio del Parlamento alemán (el *Reichstag*) en Berlín y el Puente Nuevo (el *Pont Neuf*) en París. En Estados Unidos llevaron a cabo dos proyectos famosos: en septiembre de 1976, usaron 200.000 m^2 de *nylon* blanco para la construcción del proyecto Cerca Corredera (*Running Fence*), una valla de 38 kilómetros de largo en las colinas de los condados de Sonoma y Marin en el estado de California, que fue removida sin dejar rastro 14 días después de su instalación; otra obra importante fue el proyecto Las Entradas (*The Gates*) en el Parque Central de Nueva York, donde 7.503 puertas de vinilo cubrieron un total de 37 kilómetros de senderos del reconocido parque neoyorquino entre el 12 y el 27 de febrero de 2005.

En la recepción que cerró la ceremonia tuve uno de los encuentros fortuitos más importantes de mi vida cuando conocí al antropólogo y experto en negociación William ‘Bill’ Ury. Bill me explicó que había fundado la Iniciativa Camino de Abraham[1], un proyecto no gubernamental sin filiación política ni religiosa que busca conectar a quienes visitan países del Medio Oriente con las comunidades locales. El nombre proviene del profeta Abraham, quien es reverenciado por las tres grandes religiones monoteístas del mundo (cristianismo, islamismo y judaísmo) y recorrió desde los actuales territorios de Irak y el sur de Turquía hasta Arabia Saudita cuando todavía no existían los límites actuales entre los países. La tradición abrahámica dice que su tienda de campaña siempre estaba abierta hacia los cuatro puntos cardinales y que nunca cenaba solo, pues siempre había algún visitante que lo acompañaba. La extraordinaria generosidad con la que hoy reciben los habitantes de estas regiones a los visitantes son una manifestación del espíritu abrahámico que ha sido transmitido por generaciones. Al darse cuenta del interés de la gente en vivir esta experiencia, Bill se interesó en invitar a visitantes de todo el mundo a conocer esta zona, alojarse en casas particulares, disfrutar de la acogida, compartir narrativas e historias y celebrar la diversidad humana aprendiendo a convivir con personas diferentes.

Bill me invitó a formar parte del Directorio de la iniciativa y acepté con entusiasmo. Poco tiempo después, ambos caminábamos una parte del Camino desde el monasterio ortodoxo griego de San Jorge de Coziba —edificado sobre la quebrada que conducía de Jericó a Jerusalén por la que pasó Jesús numerosas veces— hacia la ciudad de Hebrón, donde está localizada la tumba de Abraham, en Palestina. Unos años después de aquella visita, en 2013, celebramos con alegría que la revista *National Geographic*, en su edición de abril, ubicara al Camino de Abraham en el primer lugar de las diez mejores nuevas rutas largas para caminar en la Tierra. En su edición de abril de 2019, la revista la mencionó nuevamente[2].

Bill es un eterno optimista y cree en la naturaleza buena de los seres humanos. Recuerdo que estábamos llegando a las ruinas del palacio de Herodes, ubicado a la entrada de Hebrón, cuando apareció un niño palestino montado sobre un burro y nos lo ofreció en alquiler como una forma de obtener algún dinero. Bill se montó sobre él, y mientras yo caminaba a su lado me contó una de sus historias preferidas sobre la naturaleza humana, que demuestra la importancia de la imaginación y la inventiva en la solución de problemas.

La historia que Bill me contó dice que una persona murió y dejó en herencia 17 camellos con la orden de que sus tres hijos los repartieran así: una novena parte de sus camellos para el primero, una tercera parte para el segundo y la mitad para el tercero. Como 17 no es divisible entre nueve, entre tres o entre dos, los hijos no podían ejecutar la voluntad del difunto. Pidieron entonces la ayuda de una anciana, quien contestó que no tenía idea de cómo resolver la dificultad, pero que poseía un camello que les podría regalar porque ella no tenía herederos. De esta forma, los hijos tenían ahora 18 camellos que, al dividir entre nueve, les dio dos camellos, que entregaron al hermano mayor; luego, dividieron los 18 camellos entre tres y le dieron seis camellos al segundo hermano; por último, dividieron los 18 camellos entre dos y le dieron nueve camellos al tercer hermano. Cuando sumaron los camellos (2 + 6 + 9) llegaron a 17, con lo cual le devolvieron a la anciana el camello que sobraba, el que les había regalado[3].

Gracias al Camino de Abraham —que busca, de acuerdo con su misión, “conectar a la familia humana paso a paso”— desarrollé con Bill una amistad sólida que ha continuado creciendo en los últimos años. Dedicar mi tiempo a proyectos altruistas como este me servía para darle dirección y

sentido a muchas acciones de mi vida, a mitigar el dolor de no poder visitar mi país y ver a mi familia y a mis amigos durante mi largo autoexilio forzoso —que a estas alturas veía que se extendía año tras año— y a desarrollar la resiliencia interna para mantener vivas la fe y la esperanza.

Al conversar con Bill y comentar los hechos de mi presidencia, descubrimos cómo yo había aplicado lo que sus estudiantes ahora denominaban el 'método del sándwich'. Este método, que busca facilitar la entrega de noticias o comentarios negativos a un receptor o grupo de receptores y mejorar la comunicación humana, consiste en dividir la entrega de un mensaje en tres capas o partes: una primera capa de noticias o comentarios positivos; una segunda capa con la noticia o comentario negativo; y una tercera capa de noticias o comentarios positivos.

Al reflexionar sobre esta idea pensaba que en el Gobierno siempre fuimos conscientes de la necesidad de tener claras las razones para dolarizar la economía ecuatoriana[4], pues de esta forma seríamos capaces de comunicar las ventajas de la medida a la opinión pública. Además, al ser conscientes de las razones para dolarizar, seríamos capaces de convertir en ventajas lo que algunos opositores consideraban como costos sociales, económicos y culturales de la medida. Por supuesto, era inevitable que la medida trajera costos, y ello era necesario admitirlo transmitiendo algunas noticias negativas a los ciudadanos, que igual se beneficiarían porque estos costos serían menores que los que la oposición creía. Visto en retrospectiva, en el Gobierno fuimos capaces de diferenciar —y, por supuesto, de comunicar— lo positivo y negativo de la medida en medio de grandes presiones y en un corto tiempo.

Líderes en desarrollo con Matt Andrews

A fines de 2017 la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard inauguró una hermosa y funcional ampliación de su planta física, proyecto que tomó dos años construir con una inversión de USD 120 millones. En la cena inaugural compartí la mesa con Carlos Salinas de Gortari y Eduardo Rodríguez, expresidentes de México y Bolivia, y exalumnos de la institución.

Las nuevas aulas contaban con la más moderna tecnología adaptada para fines pedagógicos. Para aquel entonces yo enseñaba en *Leaders in development* (Líderes en desarrollo, en español) —un programa de educación ejecutiva que dirigía y coordinaba el profesor Matt Andrews[5]—, al que, como siempre en Harvard, asistían participantes de muchos países del mundo. La teoría y los ejercicios prácticos que Matt desarrollaba en clase se complementaban con la narración de mis vivencias como presidente del Ecuador, pues ellos reflejaban los retos de países en vías de desarrollo que cuentan con democracias débiles y que deben gestionar sus recursos en medio de un mundo globalizado, que era justamente la misión del programa.

Para el programa de liderazgo decidí utilizar como base la misma presentación de la situación del Ecuador que solía usar en el programa *Agentes de Cambio Global*[6] —enriquecida ahora con las nuevas ideas aportadas por mis lecturas, reflexiones y, por supuesto, por las intervenciones de los participantes— en la que describía la crítica situación económica, social, política e internacional del Ecuador en agosto de 1998, cuando inicié mi periodo como presidente del país. Debido a su valor pedagógico, decidí continuar usando la analogía del 'barco del Ecuador' para explicar los peligros que amenazaban al país. En consecuencia, al igual que antes, a los participantes les pedía convertirse temporalmente en 'asesores' de mi presidencia y, de acuerdo con una dinámica de análisis que buscaba analizar los peores escenarios posibles, los invitaba a que formularan una lista de cosas por hacer para destruir al país. La lista de cosas quedaba escrita en una hoja del papelógrafo, a la que poníamos por título "¡CUIDADO! ¡NO TOCAR!" en letras mayúsculas de un refulgente rojo y la cubríamos con una hoja en blanco.

Así, durante varios años la analogía del barco del Ecuador ha seguido inspirando a numerosos estudiantes, ejecutivos del sector privado, funcionarios del sector público y líderes sociales de todo el mundo a reflexionar sobre la necesidad de liderar con decisión en tiempos difíciles. Debido al confinamiento decretado por la pandemia de la COVID-19, la analogía ha tenido que hacer un alto temporal en el camino.

Hoy, desde mi casa en Massachusetts y sin la posibilidad de ver personalmente a los estudiantes —y luego de recordar la secuencia de hechos que se iniciaron cuando supe que había sido elegido presidente del Ecuador y que me habían traído hasta aquí el día de hoy—, empiezo a recordar con agrado una de las últimas sesiones que tuve con los participantes en el programa de liderazgo de Matt Andrews varios meses antes del inicio de la pandemia.

Nos encontramos en el salón de clases y hemos llegado al punto en que he terminado de recibir las sugerencias sobre qué hacer en cada uno de los importantes dilemas que me tocó afrontar en mi presidencia: recurrir o no al arbitraje de los países garantes, suspender o no la compra de armamento para guerras internacionales luego de la Paz, congelar o no congelar los depósitos y los créditos bancarios, acordar o no acordar con el FMI un programa de apoyo, pagar o no pagar la deuda externa, dolarizar o no dolarizar la economía, y renunciar o no renunciar a la Presidencia durante el golpe de Estado. Nos acercamos al final de la sesión.

Le hago una seña a mi asistente y ella se dirige a una esquina en la que hay dos papelógrafos. De uno de ellos retira la hoja en blanco que lo cubre para revelar la lista de "¡CUIDADO! ¡NO TOCAR!" y lo lleva al centro de la clase. Como es obvio, la lista producida en este curso es casi idéntica a la elaborada por otros grupos que he tenido en el pasado y que han participado en la misma dinámica. La recorro

con los estudiantes línea por línea. Sus caras de estupor aumentan al comprobar cómo todas las alarmas que instalamos horas antes se habían ido disparando de una en una, cómo todos los aspectos que no había que tocar —por el peligro que presentaban para la supervivencia del país— fue tocado, cómo la destrucción ocurrió exactamente en la forma en que lo habíamos previsto en un escenario catastrófico.

Con tristeza y en voz muy baja voy leyendo y revisando cada uno de los ítems en la lista:

—Uno, *afectar los ingresos petroleros, reduciendo la producción, complicando el transporte o, simplemente, generando una caída en el precio del barril de petróleo en el mercado*. Conseguido —digo, y subrayo la palabra ‘precio’.

»Dos, *arruinar la exportación privada de la Costa: banano, camarón y pesca*. Conseguido por El Niño —digo, y tacho los tres productos.

»Tres, *perder el acceso a los mercados de capitales, declarando la moratoria de la deuda externa o no logrando un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional*. Conseguido —digo, y tacho los dos ítems.

»Cuatro, *incrementar la tensión social cerrando empresas y generando desempleo, subiendo las tarifas de los servicios públicos como la energía eléctrica, agudizando la desigualdad y los conflictos sociales, promoviendo huelgas en todo el país, alimentando el caos y la anarquía, y difundiendo rumores que generen pánico sobre el futuro*. Conseguido. Todos cooperamos para que esto se cumpliera —digo, y encierro todo en un óvalo grande y lo tacho.

»Cinco, *agudizar el regionalismo por medio de la confrontación entre la Costa y la Sierra;* seis, *agudizar las pugnas políticas en el Congreso y entre el Congreso y el Ejecutivo.* Conseguimos estas dos como en nuestros mejores días —digo con sorna.

Leo las tres líneas siguientes:

»Siete, *aumentar la inflación imprimiendo billetes para pagar un gasto público desfinanciado.* Lo conseguimos porque la ley disponía pagar la garantía de depósitos bancarios.

»Ocho*, aumentar el déficit fiscal subiendo el gasto público.* Al final, redujimos mucho el déficit, y a pesar de que pagamos el inmenso precio político por hacerlo, la reducción no fue suficiente.

»Nueve, *Declarar una guerra al Perú.* Esta sí la evitamos con las justas —digo con un suspiro.

Me dirijo entonces al segundo papelógrafo en el que está el barco del Ecuador. Como si de la fotografía de una película de guerra se tratase, ahora luce maltrecho y semihundido al final de tantas batallas.

—El barco fue la analogía adecuada porque identificó todos los elementos del problema, explicó la conexión que había entre ellos, explicó las acciones que había que tomar y lo que ocurriría si no lo hacíamos. Lamentablemente, tuvimos razón en lo que anunciamos, pero no logramos movilizar a las élites para que actuaran coordinadamente y con visión de futuro.

Un estudiante se levanta de su puesto y camina hacia donde estoy.

—Con permiso, presidente —me dice, se acerca al papelógrafo y con un marcador dibuja en la proa del barco una bandera flameante con la palabra ‘Dolarización’ sobre ella. Luego, dibuja unos pasajeros que la miran con ilusión porque les señala el nuevo curso. Me mira rápidamente y sin decir nada retorna a su puesto.

Surge entre risas un aplauso espontáneo de los participantes. Sé entonces que no hay nada más que decir.

—Gracias. Ha sido un gusto compartir estas horas con ustedes —les sonrío—. Solo les deseo que Dios les ayude a que nunca deban enfrentar tormentas perfectas como esta en sus vidas.

Hago una pausa.

—Pero no quiero que salgan con su ánimo deprimido. Quiero despedirlos con un video que he hecho con las escenas de mi vida, y que está construido sobre un tema musical latinoamericano. Se llama *Gracias a la vida* y refleja el sentimiento que recubre el fondo de mi corazón —y proyecto el video.

Al terminar el video recibo un largo y entusiasta aplauso. Entonces, una joven africana a la que le corren dos lágrimas en las mejillas alza la mano y le doy la palabra.

—Perdón, presidente… —se interrumpe, se atraganta con la emoción, duda unos instantes, mira hacia abajo y parece esforzarse por buscar las palabras adecuadas, hasta que por fin alza la vista y dice de golpe—: ¿Me puedo llevar el barco?

—¡Claro! Ven que te lo autografío —le digo— y la clase estalla en una risotada, una parte motivada por la perturbación de la estudiante y la otra por su valentía.

Entre “andar soñando caminos” y “hacer camino al andar”

Casi 20 años han pasado desde el golpe militar que terminó con mi presidencia el 21 de enero del 2000. En distintas ocasiones he tenido la oportunidad de reunirme con William ‘Bill’ Ury, quien vive en Boulder (Colorado). Bill ama estar en contacto con la naturaleza y cada vez que podemos compartimos nuestras reflexiones mientras caminamos.

—Mira lo irónico de la vida —le dije un día—: cuando les preguntan a los ecuatorianos que conozco cuál es la decisión de política internacional más importante que ha tomado el Ecuador en los últimos 50

años, contestan que fue la Paz con el Perú. Cuando les preguntan por la decisión de política económica más importante en el mismo periodo, contestan que fue la dolarización. Y cuando les preguntan por la de política social, dicen que fue una red de protección social basada en un ‘bono’ que transfiere dinero en efectivo a la población más vulnerable; también añaden que ahora está de moda, pero que cuando lo hicieron por primera vez en el Ecuador era una novedad en el mundo.

Cambié el tono y el ritmo de mi voz.

—Cuando les preguntan qué presidentes tomaron esas tres decisones responden que las tres las tomé yo.

Se me dibujó una sonrisa triste que intentaba disimular mi decepción.

—Ahora, a pesar de todo eso, durante varios años no he podido regresar a mi país —hice una breve pausa para ordenar mis pensamientos y continué—: Mi cortísima administración de 17 meses se abre y se cierra con dos actos de gobierno que reflejan las dos caras de Jano y que cambiaron al Ecuador para siempre. Como te acordarás, Jano es el dios romano que mira hacia adelante y hacia atrás al mismo tiempo; es el dios de las transiciones, de los comienzos y de los finales. Al empezar el Gobierno cerramos la vieja puerta hacia nuestro pasado más lacerante al firmar la Paz con el Perú (es el rostro de Jano que mira hacia atrás); al terminarlo (que es el rostro de Jano que mira hacia adelante), abrimos una nueva puerta a nuestro futuro con estabilidad económica y social al adoptar el dólar de los Estados Unidos como la moneda del Ecuador. Entre ambas decisiones, el Ecuador, su pueblo y su Gobierno vivimos un calvario económico, político y social que dejó heridas muy profundas, que algunos oportunistas hoy siguen explotando.

»He reflexionado sobre esto en varias ocasiones, me doy cuenta de que simplemente recibí un país que estaba enfermo y que yo, como médico responsable de la vida del paciente, al que otros profesionales habían tratado simplemente con paños de agua tibia sin reconocer ni atacar la raíz del problema, hice lo que tenía que hacer: diagnosticar y aplicar las medicinas correctas para devolverle la salud, a costa de mucho sufrimiento del paciente y de su entorno familiar. Sabía que el proceso de recuperación sería lento y tomaría años, porque un cáncer no desaparece de la noche a la mañana, pero estaba seguro de que de ahí en adelante la evolución del paciente andaría por el camino correcto.

»La vida se pone cuesta arriba, Bill, cuando te conviertes en un chivo expiatorio y en un objetivo político al mismo tiempo. Por eso no he tenido la oportunidad de que mis decisiones sean analizadas por jueces competentes, independientes del poder político y con integridad moral. Más bien me tocó la administración correísta, la que le “metió la mano la justicia”, nombró a jueces y fiscales serviles, y les ordenó que me acusaran de un delito inexistente y me condenaran por haber firmado un decreto ejecutivo. Por eso no he podido volver a mi país en muchos años.

Dejé caer la cabeza hacia atrás y extendí los brazos hacia los costados.

—¡Tantos años sin terminar! —exclamó Bill—. ¿No es eso una violación legal?

—¡Claro que lo es! —respondí—. Viola todos los derechos humanos vinculados con el debido proceso. Gracias a la decisión de Interpol, que se negó a actuar porque calificó al proceso de naturaleza política y no jurídica, puedo viajar por el mundo. Pero como decimos en el Ecuador, analizar ese tema debe ser motivo de otra comida —le dije sonriendo.

—¿Cuándo crees que puedas hacerlo? .

—No estoy seguro de que llegue el momento en que pueda hacerlo, querido Bill. Soy un objetivo político del utilitarismo inmoral de quienes se aprovechan sin escrúpulos del sufrimiento de la gente durante las crisis para presentarse como sus salvadores y hasta como sus vengadores. Soy una víctima del resentimiento, del odio y del rencor generado por muchas causas. En fin…

»Heredé una bomba de tiempo activada ya para explotar y que estaba armada con varios detonantes: la guerra inminente, el petróleo a siete dólares (el más bajo en casi treinta años), uno de los déficits fiscales más altos de América, más de 20 años de altas devaluaciones monetarias, la inflación más alta de América en el momento, la deuda externa más alta de América Latina en proporción al PIB (que requería destinar la mitad de los ingresos fiscales para su servicio) y a dos semanas de entrar en moratoria de pagos… —paré de hablar de golpe—. ¿Sigo, Bill, o ya es suficiente? —finalicé dando un hondo suspiro.

Bill movió la cabeza con incredulidad. Yo respiré profundo.

—Solo déjame darte un ejemplo —le dije—: Hasta el más duro de mis opositores, Jaime Nebot, lo ha reconocido de modo abierto. Él dice que no fue candidato a la Presidencia en 1998 y que su partido no presentó un candidato alternativo porque el Ecuador era una bomba gigante con una mechita cortísima que le iba a explotar a cualquiera que ganara las elecciones. La bomba me explotó en las manos y me dejaron solo. Las élites nacionales e internacionales que debieron ayudarme a gobernar me dejaron solo. Se cumplió conmigo el conocido dicho cristiano: si quieres jugar el papel de redentor, debes estar preparado para morir crucificado.

Recuerdo también con claridad una conversación que tuve con Bill mientras caminábamos alrededor del lago frente a su casa en Boulder. Estábamos hablando de la extrema hospitalidad con que las personas afiliadas con el Camino de Abraham recibían a los visitantes extranjeros y de c**ó**mo debíamos andar por la vida “soñando caminos” como Antonio Machado y, al mismo tiempo, caminándolos “con los pies en la tierra” y aceptando las restricciones de la realidad.

En un momento me detuve y lancé una pequeña piedra plana que voló paralela a las aguas del lago por un par de segundos, rebotó sobre su superficie dos o tres veces y se hundió casi sin hacer ruido.

Continuamos caminando en silencio.

—¿En qué piensas? —me dijo Bill.

—En cómo aplicar nuestra conversación al caso de mi experiencia presidencial en el Ecuador —noté que esperaba una aclaración de mis palabras—. Me refiero a la necesidad de combinar dos versos de Machado: andar “soñando caminos” y hacer “camino al andar”, la combinación de lo que quisieras y de lo que tienes. Hay que mantener esa combinación y evitar que se convierta en una contradicción porque cuando eso ocurre, la percepción de la vida se vuelve amarga.

»Porque mira, Bill: me habría hecho feliz recibir un Ecuador en Paz definitiva con el Perú, porque habría empezado mi Gobierno dedicándome de lleno a reconstruir la Costa devastada por El Niño, a proteger a los pobres con el Bono Solidario y a corregir los desajustes de la economía. En lugar de eso, debí empezar dividiendo mi tiempo entre mi responsabilidad de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y la responsabilidad de un mandatario a cargo de urgencias económicas y sociales.

»Muchos me señalarán que pido demasiado porque el Ecuador había tenido enfrentamientos bélicos con el Perú durante toda su historia, aún antes de nacer como República independiente. Pero yo les contestaría que solo habría deseado recibir el país que recibieron los presidentes después de mi presidencia.

Me detuve a observar una pequeña flor amarilla que brillaba con el sol junto al sendero que veníamos recorriendo.

—También me habría contentado con recibir un Ecuador ya dolarizado, porque habría administrado la peor crisis del país en 70 años sin ninguna amenaza de devaluación monetaria, con una inflación de menos del 10% anual y tasas de interés entre el 8% y el 12% anual (que son las tasas postdolarización), en vez de las brutales macrodevaluaciones, brotes hiperinflacionarios y tasas del 180% que me tocaron. Imagínate: habría gobernado un país de creciente clase media en el que sus ciudadanos habrían podido comprar electrodomésticos, carros y casas a mediano y largo plazo, porque la estabilidad de sus ingresos los habría convertido en sujetos fiables de crédito.

»Pero muchos me dirán, otra vez, que pido en exceso porque macrodevaluaciones, inflaciones de más de dos dígitos, tasas de interés muy superiores a las internacionales y la mayoría de la población en situación de pobreza habían sido las constantes características de mi país antes de que dolarizáramos su economía en el 2000. Pero yo les contestaría que solo habría deseado recibir el país que recibieron los presidentes después de mi presidencia.

Al mirar a Bill mientras le hablaba veía que él sonreía a medias, e imaginaba que él estaría anticipando la conclusión final de la historia. “Es lo que es”, estaría pensando él, porque ambos estábamos convencidos de que había que vivir el día a día aceptando las realidades que la vida nos trajera.

—Me habría encantado presidir un Ecuador con el petróleo a más de USD 100 por barril —continué—. Qué fácil administrar un país que nadara en la abundancia, en lugar de un país en la peor crisis económica en 70 años, que fue el que me tocó gobernar. Pero me dirán que pido mucho porque en la historia ecuatoriana solamente un Gobierno, el de Correa, obtuvo esos precios de petróleo. Pero yo les contestaría que dejemos de lado el precio del petróleo en el Gobierno de Correa (que se derramó como un maná del cielo encima del Ecuador, aunque Correa piense que el alto precio se debió a su gestión presidencial) y que solo habría deseado recibir el país con el mismo precio del petróleo que recibieron los otros presidentes después de mi presidencia.

»Me habría llenado de satisfacción recibir un país con una red de protección social instalada y funcionando porque me habría dedicado a usar desde el primer día el Bono Solidario como mecanismo de transferencia directa de recursos a los más necesitados en lugar de gastar tiempo y energía en imaginarla, planificarla y ejecutarla en medio de la tormenta perfecta. Pero muchos me dirán, otra vez, que pido en exceso porque el Ecuador ha sido históricamente uno de los países con menor gasto social y protección social para los más pobres. Pero yo, una vez más, les contestaría que solo habría deseado recibir el país que recibieron los presidentes después de mi presidencia.

»Me habría gustado recibir un Ecuador que, como cualquier país con sus finanzas públicas organizadas, hubiera tenido acceso a los recursos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de los mercados internacionales, y que hubiera hecho provisiones para los pagos de la deuda externa, porque eso me habría permitido dedicarme a las tareas de la Paz y a la estabilización económica sin la enorme presión de buscar fondos de urgencia para evitar que el Ecuador se convirtiera en el primer país del mundo en caer en moratoria del pago de los bonos Brady, antes de que cumpliera un mes en el Gobierno.

»Me habría satisfecho hacerme cargo de un país con su sistema financiero regulado y controlado con rigor por la Superintendencia de Bancos y Seguros, porque de esa forma habría conocido con certeza la situación del sistema, en lugar de verme abocado a diseñar políticas públicas basadas en la información de la Superintendencia que, como descubrimos después gracias a las auditorías internacionales, no reflejaba su verdadera situación, lo que me obligó a dedicar mucho tiempo y energía a sanear al sistema bancario, a sacar las manzanas podridas y a apresar a los banqueros responsables.

Mientras le decía esto a Bill habíamos continuado caminando alrededor del lago. Nos detuvimos junto al tronco de un árbol caído.

—A todos los que me dirían que pido demasiado porque el Ecuador se ha caracterizado por no tener programas que funcionen con el Fondo Monetario y por no tener un sistema financiero bien regulado y

controlado, yo les contestaría que solo habría deseado recibir el país que recibieron los presidentes después de mi presidencia: con una larga negociación con el Fondo que concluyó satisfactoriamente tres meses después de mi derrocamiento y con un sistema bancario saneado, cuya buena salud permanece hasta ahora.

Me acerqué a Bill como pidiendo de antemano una respuesta a la pregunta retórica que iba a formular.

—¿Te parece que sería demasiado pedir que para manejar la peor crisis económica en 70 años hubiese contado con la misma Junta Monetaria que tuvieron los presidentes anteriores a mí para influir en las políticas monetaria, cambiaria, financiera y crediticia del país? Porque lamentablemente fui el primer presidente en perder dichas facultades al quedar en manos de un Directorio del Banco Central que dependía del Congreso Nacional, el organismo político más populista y desprestigiado del Ecuador.

Sin advertirlo, elevo un tanto la energía y el volumen de mi voz.

—¿También sería mucho pedir que hubiese tenido la misma oportunidad que tuvieron los presidentes anteriores de negociar con un Congreso integrado por 80 diputados y cuyas sesiones del Pleno (que siempre se enfocaban en lo político y no en lo legislativo) se limitaban a pocas semanas al año, en lugar de empezar mi presidencia con un Congreso de 121 diputados reunidos en pleno casi todo el año, lo que potencializó al máximo el tradicional bloqueo político ecuatoriano?

Advierto que mi voz suena ahora tranquila; más que serena, taciturna.

—La verdad, Bill, es que mirándolo con objetividad, no pido nada especial. A todos los que me dirían que pido demasiado les contestaría que me limito simplemente a desear haber recibido el país en las mismas condiciones en las que lo recibieron mis sucesores en la Presidencia como herencia de los 17 meses de mi Gobierno: un Ecuador en Paz, dolarizado, con el sector financiero saneado, con la Costa reconstruida, con la red de protección social encabezada por el Bono Solidario en pleno funcionamiento, con la renegociación de la deuda externa avanzando y en la fase final de un programa con el Fondo Monetario Internacional.

No recuerdo bien qué dijo Bill a mi larga exposición. Lo que sí recuerdo con claridad es su sonrisa a medias a mis comentarios, y que quizás representa la mejor respuesta posible a todo lo que le dije mientras caminamos alrededor del lago en su casa en Boulder: “Es lo que es”.

La celebración de los 20 años de la Paz y la Dolarización

El Ecuador recibió con ánimo celebratorio dos hitos importantes de su vida republicana en un espacio de casi un año y medio: el 26 de octubre de 2018 celebró los 20 años de la Paz y el 9 de enero celebró los 20 años de la dolarización. Durante esos meses, universidades y centros culturales del país organizaron foros y conversatorios sobre ambos temas, mientras que diarios, revistas, canales de televisión y emisoras de radio dedicaron sus espacios para contar los hechos a las nuevas generaciones, entrevistar a sus protagonistas y acudir a expertos analistas para conversar sobre sus resultados después de dos décadas.

La dolarización continuó a flote a pesar de todo lo hecho por Rafael Correa en sus diez años de gobierno para hacerla fracasar, pues llevó al país a un peligrosísimo callejón que a finales de la segunda década del 2000 parecía no tener salida: la combinación del faraónico gasto en inversiones públicas plagadas de corrupción; el peso descomunal del creciente gasto del Estado en la economía nacional; la aprobación de leyes que atentaron contra la flexibilidad laboral; y la aprobación de leyes para el sector financiero que destruyeron la transparencia económica de la dolarización, representada por el sistema de los cuatro balances del Banco Central del Ecuador que creamos en mi gobierno y que Correa eliminó. Paralelo a esto, el bloqueo político en el Congreso impidió, como siempre, tomar los correctivos necesarios[7].

En medio del ambiente eufórico reinante a inicios de 2020, muchos en el Ecuador sostenían en columnas de opinión y declaraciones a medios que la dolarización era la mejor y más importante medida económica tomada en el Ecuador en casi un siglo y que, gracias a ella, Correa no había podido aplicar políticas económicas que, de implementarse, habrían convertido al país en una segunda Venezuela. Durante su mandato y hasta hoy, Correa alabó continuamente en público la conducción política y económica del país, al tiempo que manifestó su gran admiración por los presidentes Hugo Chávez y, posteriormente, Nicolás Maduro, con quienes mantuvo —y mantiene, en el caso del segundo— estrechas relaciones personales y políticas.

Me sumé con agrado al ánimo celebratorio imperante en el Ecuador, pero aproveché las entrevistas[8] que me hicieron varios medios ecuatorianos y del exterior para hacer notar los riesgos que amenazaban a la dolarización y que eran el resultado de una serie de políticas económicas equivocadas tomadas en los últimos años. Pocas semanas después de la celebración de los veinte años de la implementación de la medida, el impacto global de la COVID-19 llegó al país, con lo cual este se vio enfrentado a una catastrófica situación social y económica[9].

Entre las muchas preguntas que respondí a los medios interesados en la medida recuerdo algunas que me hicieron con frecuencia. Por ejemplo, me preguntaron si la dolarización podría morir. Mi respuesta fue que sí, pues la dolarización era como un ser vivo que podía morir de inanición, de asfixia o de inmovilidad. Puede morir por inanición, les decía, pues la ‘comida’ de la dolarización son los dólares que ingresan al país, especialmente por exportaciones, remesas, inversión extranjera y

préstamos; si ese flujo se interrumpe, se reduce o ya no alcanza porque, por ejemplo, el servicio de la deuda pública es imposible de sostener —exige más dólares de los disponibles en circulación en el país —, la dolarización puede morir de ‘falta de comida’. Puede también morir de ‘asfixia’ si el inmenso y dispendioso gasto público del país la deja sin aire y obliga al sector privado a darle oxígeno a través de impuestos que le restan capacidad de inversión y de pago al recurso humano para mantener a flote los negocios. Finalmente, también puede morir de ‘inmovilidad’ si se paraliza su capacidad de gestión atándola de pies y manos; por ejemplo, si un régimen laboral rígido destruye puestos de trabajo al impedir los contratos temporales, estacionarios o por hora, o crea indemnizaciones laborales tan costosas que los agentes económicos prefieren no contratar trabajadores, la consecuencia es que se desincentiva la inversión y, por lo tanto, el flujo de dinero en la economía.

Otra pregunta que recibí frecuentemente era si la dolarización era una medida irreversible y, si lo era, en qué condiciones se podría desdolarizar. Contesté que no era irreversible, porque su continuación dependía de una serie de requisitos de tipo económico, social y político. En el Ecuador, decía, más del 95% de la población ecuatoriana no está dispuesta a canjear sus dólares por otra moneda. Sin embargo, les pedí a los periodistas imaginar dos escenarios catastróficos en los cuales un Gobierno podría verse forzado a dejar el dólar mediante la creación de una moneda paralela. En el primer escenario, el Gobierno no tiene ni puede conseguir dólares para pagar sueldos y salarios, y los paros y huelgas de los servidores impagos paralizan al país por semanas; entonces, termina cediendo a la presión social y, sin anunciar que termina la dolarización, emite una nueva moneda —electrónica o no — para pagar los haberes vencidos. En el segundo escenario, el Gobierno ha echado mano a los depósitos del público que los bancos privados tienen en el Banco Central y los usa para financiar el descomunal gasto público[10]. Si en esas condiciones se produce una corrida bancaria y los bancos no tienen ni logran conseguir dólares para pagar a los depositantes, el Gobierno puede verse forzado a emitir una nueva moneda para hacerlo.

En ambos casos, señalé, se habría entrado en el bimonetarismo que tanto daño causó al Ecuador —al permitirse el uso paralelo de una moneda fuerte y una devaluada— y del cual tanto le costó al país salir. En ambos casos también habría habido costos de todo tipo: inmediata impopularidad del Gobierno que volvería difícil o casi imposible la gobernabilidad, una gran devaluación monetaria automática, un deterioro acelerado de los salarios, una altísima inflación, un incremento de las tasas de interés, la quiebra de empresas, la pérdida de empleos, el descenso en créditos de mediano y largo plazo, la caída de la imagen internacional y el rechazo en el acceso a los mercados de capital, por señalar solo las más importantes.

Sin embargo, señalé que estas crisis se podían evitar si los dirigentes políticos, económicos y sociales actuaban con sentido común y responsabilidad social. Resalté que la ironía trágica era que como a la dolarización le había ido tan bien y en tan poco tiempo (los siete años posteriores a mi Gobierno[11]), muchas autoridades y personas en el Ecuador la tomaron como un hecho consumado e irreversible, dejaron de monitorearla y de apuntalarla con las decisiones económicas correctas y, más bien, tomaron muchas para destruirla. Así es como puede destruirse una buena política pública: descuidándola, considerándola una práctica rutinaria, sacándola de la bolsa de los ‘Problemas’ y poniéndola como un elemento más en la bolsa del ‘Paisaje’.

No faltó la pregunta de los periodistas sobre mi evaluación de la medida después de 20 años. A esto respondí que cuando decidimos adoptar el dólar estadounidense como la moneda del Ecuador, tuvimos que responder a una pregunta de fondo y a tres preguntas sobre detalles operativos que nos hizo la prensa en aquel entonces. Hoy, veinte años después, es importante volver a responderlas.

La pregunta de fondo era *si la dolarización resultaría conveniente o inconveniente para el Ecuador*. Hace dos décadas dijimos que era conveniente; hoy, a la luz de los resultados que la dolarización ha producido, puedo decir que ha quedado claro que tuvimos razón, pues ella se convirtió en un parteaguas de la historia económica del Ecuador: la gente en el país habla con claridad y familiaridad de un antes y un después de la dolarización.

En relación con las tres preguntas sobre detalles operativos que nos hizo la prensa hace dos décadas y que hoy volvía a responder, la primera era *si había sido una decisión política o técnica*. Para nosotros esta pregunta creaba un falso dilema, porque presentaba como opciones incompatibles a lo que en realidad eran dos elementos complementarios de un mismo problema. La decisión final (y como demuestran los artículos incluidos en este libro, escritos veinte años después por los más importantes de sus protagonistas) tuvo en cuenta elementos técnicos y elementos de la economía política. La dolarización fue una decisión *técnica* porque la analizamos durante más de cinco meses, y cuando la adoptamos ya habíamos definido con claridad los conceptos esenciales, los objetivos que queríamos conseguir, los efectos que produciría y el plan de acción. Su implementación fue inmediata, fluida y de acuerdo con el plan, a pesar de que hubo de por medio un golpe de Estado que terminó con mi presidencia. Si no hubiese sido una decisión técnica, ¿cómo explicar que haya funcionado con tanta facilidad y naturalidad en la práctica? Si hubiese sido una decisión política, ¿por qué no la cambiaron los gobiernos de variado tinte ideológico que siguieron al mío? Por supuesto, también consideré la *economía política* en la decisión, porque tuve presente la atmósfera de caldera del diablo que vivía el Ecuador de final del milenio. Y aunque como presidente ya la tenía decidida con base en razones técnicas, solo la anuncié cuando logré armar una mayoría parlamentaria seria que le diera soporte en el corto y mediano plazo. En este sentido, la dolarización no fue una medida populista, electoralista, efectista ni politiquera.

La segunda pregunta era *por qué habíamos dolarizado en enero de 2000 y no antes*. La respuesta era muy sencilla: porque no estábamos listos. Un Gobierno no puede dolarizar la economía de un país a ciegas ni al apuro, teníamos que cumplir los requisitos para una dolarización eficiente: debíamos realizar una auditoría del sistema financiero, concluir nuestros análisis técnicos, diseñar un plan de implementación satisfactorio y construir la base de apoyo social y el soporte político serio que la volviera estable. Una vez que estos factores se cumplieron, dolarizamos.

La tercera pregunta era *por qué dolarizamos a 25.000 sucres y no a una cantidad menor*. Aunque muchos nos criticaron por esta tasa hace dos décadas, hoy puedo decir de manera rotunda que los hechos posteriores nos dieron la razón, pues demostraron que fue la cantidad adecuada. Cuando empezó el proceso de canje, la totalidad de los sucres para ser canjeados equivalió a USD 436 millones. Nueve meses más tarde, cuando terminó el canje, se habían canjeado USD 425 millones y quedaron apenas USD 11 millones sin canjear. Si lo hubiésemos hecho a menos de 25.000 sucres por dólar, no habrían alcanzado los dólares; si lo hubiésemos hecho a más de 25.000, la población habría pagado una cantidad mayor a la que la economía necesitaba y, en consecuencia, habría recibido menos dólares de los que finalmente recibió con la tasa seleccionada. Aunque en el Gobierno llegamos a la cifra después de muchos análisis y estábamos muy seguros de ella, sabíamos que toda medida económica, por definición, tiene áreas grises e inciertas. De todos modos, fue un resultado extraordinario que hubiésemos obtenido el canje de más del 97% de las obligaciones en sucres del Banco Central del Ecuador. El tiempo demostró que 25.000 sucres por dólar fue la tasa de cambio de canje correcta porque cumplimos con la analogía de la torta de la boda (que también expliqué a los periodistas): alcanzó para todos y casi no sobró torta sin repartir.

Asimismo, recalqué una y otra vez a los periodistas que consideraba un extraordinario acierto del ministro de Finanzas, Alfredo Arízaga; del subsecretario del Ministerio, Alonso Pérez; del gerente general del Banco Central del Ecuador, Miguel Dávila; y del grupo de técnicos ecuatorianos que participaron en el cálculo haber definido el tipo de cambio de canje adecuado. Dije que ellos merecían un reconocimiento especial del país por su capacidad profesional y su integridad moral.

En una entrevista realizada por el canal Democracia TV el 7 de enero de 2020 para el programa *La historia de la dolarización*[12] —con ocasión del 20.º aniversario de su adopción—, Gustavo Noboa reconoció mi papel como gestor de la dolarización con estas palabras: "El 9 de enero el presidente Mahuad dijo 'dolaricemos'; nadie niega eso porque no se puede negar, aparte de que sería tremendamente injusto, pero de ahí no pudo más porque el Ecuador le quito la confianza". A continuación, dijo lo siguiente: "Jamil era un hombre extraordinario ante una pizarra, el más brillante profesor que yo he conocido, pero de ahí a llevar a efecto lo que se había concluido en la pizarra era un problema muy grande". Luego de ver esta entrevista, lo único que puedo decir es que como el vicepresidente Noboa no hizo contribución alguna al análisis, decisión e implementación de la dolarización durante mi gobierno, este comentario puede atribuirse simplemente a su manifiesto desconocimiento sobre el tema.

Quienes dividen los 529 días que goberné para la cantidad de decisiones esenciales que tomé —decisiones que cambiaron el destino del Ecuador y que permanecen vigentes después de dos décadas— califican a mi gobierno como uno de los más trascendentales, productivos y prolíficos de la historia ecuatoriana. Sin embargo, según Noboa, la Paz con el Perú, la creación del Bono Solidario, el congelamiento de depósitos, la derrota de la hiperinflación mediante el congelamiento, las auditorías internacionales y el posterior saneamiento del sistema bancario nacional, el encarcelamiento del banquero Fernando Aspiazu, la declaración de la moratoria de la deuda externa ecuatoriana, la declaración de zona protegida en el Yasuní y la dolarización del Ecuador, por citar solamente los actos de gobierno más conocidos de mi periodo como presidente realizados en apenas 17 meses, no se llevaron a cabo en la realidad, sino que solamente quedaron dibujados en una pizarra.

Mario Prado, que participó en el mismo programa, le recalcó a Noboa que la dolarización fue analizada durante meses en nuestro Gobierno con base en los estudios e informes correspondientes, y exhibió una copia del acta de la sesión del Directorio del Banco Central del Ecuador del 10 de enero del 2000 en la que el máximo órgano de decisión de la autoridad monetaria del país decidió dolarizar la economía nacional. El acta contenía el informe del gerente general encargado, Miguel Dávila, que sirvió de base para la decisión.

En la misma entrevista Noboa afirmó que la dolarización había sido un éxito gracias a una intuición que, según él, le llegó el día del golpe de Estado: "Entonces yo tuve que decir, 'A ver: ¿cuál es mi intuición? ¿Para qué yo estoy aquí? Vamos a continuar y continuamos con la dolarización'". Ante esto, Prado destacó la falta de generosidad de Noboa al no reconocer que recibió un plan en plena ejecución que resultó exitoso gracias a que tuvo el acierto de mantener en funciones de gobierno a personas que trabajaron durante meses en el estudio y preparación de la dolarización, como fue el caso de Jorge Guzmán —que dejó la Superintendencia de Bancos y Seguros para convertirse en ministro de Finanzas—, Miguel Dávila —que continuó al frente de la Gerencia General del Banco Central del Ecuador— y Alonso Pérez, entre otros.

La esencia de la esencia: mi decálogo para un decisor en jefe

Bill y yo nos reunimos en la tarde de un otoño reciente en el Harkness Café de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard.

Recuerdo que barrí con la mirada el amplio local del café, que se había ido llenando de estudiantes que conversaban animadamente luego de terminar sus clases. Soplé el café caliente antes de beber un sorbo. Empezamos a charlar y la conversación tomó un giró hacia el hecho de que pronto se cumplirían 20 años de la dolarización, del golpe de Estado y de mi llegada a los Estados Unidos.

—¿Cuál es tu balance de la Presidencia casi 20 años más tarde? —me preguntó Bill.

—En el balance me siento en paz y agradecido —respondí—. Fui un mandatario elegido que gobernó menos de 18 meses con total respeto a la democracia y a los derechos humanos. Fui depuesto por un golpe militar planeado y coordinado por un grupo de traidores que se beneficiaron del mismo. Gracias a Dios, en medio de semejante infierno, pudimos dejar un legado de medidas espectaculares que cambiaron el curso de la historia ecuatoriana.

Saludamos a un alumno que se acercó a la mesa. Aproveché la oportunidad para aflojarme el nudo de la corbata.

—Lo que nunca me imaginé es que la persecución llegara a mantenerme lejos de mi gente por casi 20 años, que llegara al punto de impedirme abrazar a mi madre, que tiene más de 90 años y ya no está en condiciones de viajar. Pero mejor cambiemos el tema…

Traté de contagiarme de la vivacidad de los estudiantes que nos rodeaban. Bill asintió con la cabeza e intervino con su actitud de eterno buscador del sentido más profundo que puedan tener los eventos de la vida.

—Cuéntame otra cosa, Jamil —dijo—. Siempre me ha impresionado que puedas contar tu historia con tanta tranquilidad, sin demostraciones de rabia, resentimiento, deseos de venganza. ¿Cómo consigues tu paz interna?

—¿Quieres la versión completa o una versión tipo “Sépalo todo en 5.000 palabras”? —bromeé palmeando su hombro.

—La versión corta, por favor —dijo en medio de una carcajada.

—Hay una versión diminuta, todavía más pequeña que la corta, que cabe en dos versos del *Si* de Kipling —le dije, y recité de memoria:

Si el triunfo y el desastre no te imponen su ley
y los soportas, lo mismo, como a dos impostores

—A propósito —le dije a Bill—, ¿recuerdas las dos frases budistas que compartimos en El Camino de Abraham cerca de la tumba de Abraham en Hebrón? —Dicho esto, pronuncié con una sonrisa cómplice —: “El dolor es inevitable, pero el sufrimiento es opcional” era la una; la otra era…

—“La paz interior consiste en la radical aceptación de lo inevitable” —completó Bill.

—En otras palabras, tener “la serenidad suficiente para aceptar las cosas que no puedo cambiar”, según la Oración de la Serenidad —dije—. Además —cambié a tono de broma—, siguiendo las sugerencias de tu último libro, he logrado obtener el ‘Sí…, de acuerdo conmigo mismo’[13]. —Y al decir esto, nos carcajeamos.

Nuestros vecinos de mesa nos miraron con curiosidad al escucharnos.

Esta es la respuesta corta, continué en voz más baja:

“Cualquier decisión difícil que tomes en tu vida te obligará a escoger entre comer bien y dormir bien”, me dijo una vez una querida amiga mexicana con una seguridad pasmosa. “Si actúas de acuerdo con tu conciencia estarás escogiendo primero dormir bien y probablemente comerás bien por añadidura. Pero si por desgracia escoges primero comer bien, con seguridad no dormirás bien y vivirás sin perdonarte tu decisión”.

Esperé un tiempo en silencio para que mis palabras se filtraran de manera lenta y cargada como el café expreso dentro de una cafetera.

—Dios me permitió alinearme con la voz de mi conciencia, con mi GPS moral, antes de tomar las decisiones más difíciles de mi presidencia —añadí—. Todas fueron decisiones para dormir bien. Por eso puedo vivir tranquilo con ellas y aceptar sus consecuencias sin rencor.

—¿Qué crees que es lo más duro de cargar en tu vida? —preguntó Bill.

—Como dice un antiguo proverbio: “No tener nada que cargar es lo más duro de cargar en esta vida”. Mis cargas sí pesan, Bill; conviven conmigo, converso con ellas, me acompañan a donde voy.

—¿Cuál sería tu consejo para un estudiante idealista que quiere ayudar a cambiar el mundo y, a lo mejor, hasta ser presidente de su país? —me preguntó.

—Le diría, como Gandhi, que primero encarne en su vida el cambio que quiere ver en el mundo. Para eso necesita varias cosas: audacia para soñar, entusiasmo para comprometerse, coraje para liderar, ética para actuar y desprendimiento para no apoderarse de los resultados de sus acciones. También le recomendaría que pula las tres herramientas principales que posee: el arte de la comunicación, el ejercicio del liderazgo y la práctica de la negociación.

—¿Cómo resumirías los principios que aplicaste en el ejercicio de tu presidencia?

—Es difícil resumirlos, pero es un tema sobre el que he reflexionado mucho, así que lo tengo medio ensayado —dije sonriendo—. Tanto el proceso de paz con el Perú, que lo conoces muy bien porque hemos enseñado juntos sobre el tema, como el de la dolarización, que lo conoces poco, comparten las mismas características: fueron dilemas, no problemas, en los que estuve forzado a elegir y elegí con

coraje (es decir, obedeciendo "a mi sereno juicio") a partir de "lo que era mi persona" dentro de los límites impuestos por las "circunstancias de mi nación y de mi tiempo". En ambos casos decidí cortar dos nudos gordianos, con la cara de Jano mirando hacia el futuro y en los últimos minutos de la 'hora 24'. Como resultado, a partir de entonces el Ecuador vive en un nuevo paradigma.

»De paso, he convertido a mi proceso de toma de decisiones en una suerte de lista de chequeo personal a la que llamo *Decálogo para un decisor en jefe,* porque ser el *decisor en jefe* y el *comunicador en jefe* de sus decisiones constituye el corazón del ejercicio de una jefatura de Estado.

Sonreí y abrí el programa de Microsoft Word en mi iPad. Ambos miramos la pantalla.

—Tiene dos partes: una sobre la naturaleza del problema y otra sobre mi naturaleza personal. Presenta en orden secuencial las preguntas que me formulo en el proceso de tomar decisiones importantes. Sintetiza una parte sustancial de mi experiencia.

Dicho esto, leí despacio los puntos.

---

1 Para una primera aproximación a esta iniciativa, recomiendo ir a la siguiente página web: www.williamury.com/story/.

2 Lerwill, B. (2019, 8 de abril). 10 of the best new walking trails. *National Geographic*. Disponible en: http://bit.ly/3aMG5R6.

3 Bill Ury cuenta esta historia en una charla TED. Ver: Ury, W. (2010, octubre). The walk from "no" to "yes". *TED*. Disponible en: http://bit.ly/37TLeoJ. Una historia similar se puede leer en el libro *El hombre que calculaba,* del escritor brasileño Malba Tahan.

4 Para recordar estas razones recomiendo leer la sección "«20/20: La justificación final de la dolarización», en el capítulo XVII de esta crónica.

5 Matt centra su atención en la reforma del sector público en general, y en la reforma de los sistemas de presupuestación y gerencia financiera, en particular; así como en el gobierno participativo de países en desarrollo y en transición. Ha sido consultor de varios gobiernos alrededor del mundo.

6 Es el programa en el que describo la situación de Ecuador de 1998 en la introducción de esta crónica.

7 Para una explicación detallada de esta situación recomiendo leer las reflexiones del artículo titulado "¿Volverá a ser la dolarización el puntal que sostenga al país en la nueva crisis?", incluido al final de este libro.

8 Concedí entrevistas a Ana María Cañizares, de CNN en Español; a José Velásquez, de CGTN America; y a *El Universo*, entre otros importantes medios. También intervine en el programa *Políticamente Correcto*, dirigido por Carlos Rojas, en el canal de televisión Ecuavisa.

9 Las consecuencias de la COVID-19 en Ecuador se exponen al inicio del artículo de las reflexiones mencionado anteriormente.

10 La explicación detallada de esta operación consta en las reflexiones incluidas en el artículo titulado "¿Volverá a ser la dolarización el puntal que sostenga al país en la nueva crisis?" y en el artículo de Miguel Dávila, ambos incluidos en este libro.

11 Las reflexiones sobre el futuro de la dolarización incluidas al final de este libro demuestran con cifras del Estado ecuatoriano que gracias a la medida de la dolarización, la tendencia negativa en déficit del sector público no financiero e ingresos petroleros, heredada de los gobiernos anteriores, se recuperó durante los siete años posteriores a mi presidencia, pero que con la llegada de Rafael Correa esta tendencia se revirtió.

12 DEMOCRACIATV (2020, 7 de enero). DemocraciaTV: La historia de la dolarización [video]. *YouTube*. Disponible en https://bit.ly/37SUEAJ. La cita va del minuto 39:46 al minuto 40:03.

13 La expresión es tomada del libro de William Ury titulado *Getting to Yes with Yourself and Other Worthy Opponents* (traducido al español como *Obtenga el sí consigo mismo: Superar los obstáculos interiores para negociar con éxito*).

DECÁLOGO PERSONAL PARA UN DECISOR EN JEFE

Sobre la naturaleza del problema:

1. **¿Problema o dilema?** ¿Estoy frente a un *problema* (que puedo resolver sin crear consecuencias negativas perturbadoras) o a un *dilema* (que solo puedo resolver creando otros problemas)? El decisor en jefe casi siempre enfrenta dilemas.

---

2. **¿Antes de la hora 24, en la hora 24 o en la hora 25?** ¿En qué hora nos encontramos? ¿En una *hora cualquiera?* ¿En *la hora 24* (que es la última hora en que podemos actuar para evitar un proceso nefasto e irreversible)? ¿O ya hemos entrado en la *hora 25* (que no es la última hora, sino una hora después de la última, cuando ya se ha desatado un proceso irreversible)?

---

3. ¿**Nudo normal o nudo gordiano?** ¿Es el dilema un *nudo normal* (que puedo desatar con habilidad y cuidado) o un *nudo gordiano* (que no puedo desatar y debo cortar de un tajo)?

---

4. ¿**Mira Jano al pasado o al futuro?** ¿Cuál de las dos caras de Jano prevalecerá en mi decisión? ¿La que mira hacia las experiencias del *pasado* o la que vislumbra las posibilidades del *futuro*?

---

5. **¿Autoridad o liderazgo adaptativo?** ¿Cuál es el papel que debo cumplir? ¿Actúo como un *experto* que ofrece dirección, protección y orden porque conoce los problemas y las soluciones (ejerzo mi autoridad)? ¿O avanzo más y lidero un *proceso adaptativo* al reconocer los intereses de todas las facciones y orquestar sus interacciones para tomar el riesgo de explorar nuevos problemas y nuevas soluciones (actúo como líder adaptativo)?

---

6. **¿Ideas generales o ideas concretas? ¿Problema difuso o problema bien definido con objetivos de solución y plan de acción específico?** ¿Tengo una visión de conjunto, *imprecisa y aproximada* de lo que quiero solucionar, o he logrado *definir el problema* al contestar a las "preguntas periodísticas" (quién, qué, cuándo, donde, cómo y cuánto) a las que he añadido las preguntas de fondo (por qué, para qué y con qué) y las de evaluación (cómo mido los avances y el éxito)?

---

7. **¿Ajustes al paradigma existente o nuevo paradigma?** ¿Intento resolver el dilema con *cambios simples y tradicionales* a un paradigma cuya vida útil ha expirado, o ensayo un *nuevo modelo* para redefinir el dilema y sus posibles soluciones?

---

8. **¿Aprueba o reprueba el test del Cu-Co**? ¿Resulta el nuevo paradigma *cu-lturalmente co-mpatible* con la realidad en que se va a aplicar o es un modelo extraño y foráneo que no calza con la cultura en la que se pretende implementar?

Sobre la naturaleza de mi decisión personal:

9. **¿Acto de coraje o de cobardía?** ¿Obedece mi acción a mi "sereno juicio" y me permitirá 'dormir bien' porque he considerado los aspectos físicos, racionales, emocionales y espirituales que se derivan de mi naturaleza, de mi formación y de mis experiencias? ¿O proviene de un análisis superficial forzado por la presión social, el afán o la amenaza?

---

10. **¿Estoy listo o debo esperar?** ¿He logrado llegar al punto de convicción que me prepara para recibir con serenidad y entereza las críticas que recibiré por mi decisión? ¿Al punto en el que, como dice el *Si* de Rudyard Kipling, "no pueden herirte ni amigo ni enemigo"? ¿O estoy aprisionado por la incertidumbre, fracturado por la desconfianza y paralizado por el miedo ante las consecuencias de la decisión que estoy a punto de tomar?

—¡Qué interesante! —exclama Bill y me arropa con la mirada empática de sus ojos azul celeste profundo. Aligero el tono.

—Y en la página siguiente tengo las palabras de *En la arena* de Teodoro Roosevelt. ¿Las recuerdas?[14] —pregunto, a lo cual asiente. Leo entonces con lentitud y marcando el sentido:

> No es el crítico el que cuenta (…). El crédito le pertenece al hombre que está realmente en la arena, cuya cara se mancha de polvo, sudor y sangre; que lucha valientemente; que se equivoca; que falla una y otra vez porque no hay esfuerzo sin error y defecto. Pero que de igual forma se esfuerza por hacer; que conoce el gran entusiasmo y las grandes devociones; que se entrega a sí mismo en una causa justa que, en lo mejor, conocerá al final el triunfo de los altos logros, y que, en lo peor, si falla, por lo menos fallará atreviéndose…

De golpe, nuestras voces se suman en un coro que no lee sino declama la línea final:

—"…para que su lugar jamás sea estar con esas almas frías y tímidas que nunca conocieron ni victoria ni derrota".

Nos levantamos y calzamos nuestras chaquetas. Mientras lo hago, pienso que mis compatriotas ya se estarán preparando en Quito para las fiestas de diciembre, en Guayaquil para la temporada de playa, y que desde mi nativa Loja, mi tía Livia estará llamando por teléfono a mi madre para comentar la conmemoración de la independencia de esa ciudad, que se acerca, y para orar juntas por mi bienestar y pedir a Dios mi pronto retorno.

Nos despedimos con un abrazo. Cuando me alejo sonriendo hacia el Harvard Yard, el sol hace restallar los rojos, naranjas y amarillos del follaje de otoño de los árboles que, una vez más, me maravillan.

---

14 Fragmento de un discurso que dio el presidente estadounidense Teodoro Roosevelt en París en 1910. El fragmento se conoce como *The Man in the Arena* (El hombre en la arena).

Post scriptum

El 14 de octubre de 2020, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia me negó el recurso de casación que mis abogados plantearon en junio de 2017 frente al injusto proceso que se me sigue. La Corte lo negó por considerarlo "improcedente".

Recurriremos a la Corte Constitucional en el Ecuador para pedirle que sentencie que la decisión de casación violó la Constitución ecuatoriana, y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, primero, y luego a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que observe al Estado ecuatoriano por haber violado mis derechos humanos relacionados con el debido proceso en el juicio por peculado y para que ordene la reparación correspondiente.

Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos
DICIEMBRE DE 2020

Cronología de eventos presidenciales (10 de agosto de 1998–21 de enero del 2000)

1998	**12 de julio:** victoria en las elecciones presidenciales. **10 de agosto:** posesión como presidente del Ecuador. **Agosto:** pago semianual de la deuda externa. **Agosto:** caída del Banco de Préstamos. **14 de septiembre:** devaluación vía banda cambiaria, supresión de subsidios a la gasolina y el gas, y creación del Bono Solidario. **26 de octubre:** firma de la Paz con el Perú. **1 de diciembre:** Expedición de la ley de la AGD y creación del 'impuesto del 1%'. **Diciembre:** caída de Filanbanco.
1999	**12 de febrero:** flotación del sucre. **Febrero:** pago semianual de la deuda externa. **11 de marzo:** congelamiento de depósitos y créditos bancarios. **22 de marzo:** cierre del Banco del Progreso. **Abril:** firma de contratos con las firmas auditoras internacionales. **Julio:** congelamiento del precio de la gasolina. **31 de julio:** publicación de resultados de las auditorías bancarias. **Septiembre:** *default* de la deuda externa. **29 de septiembre:** entrega de la carta de intención al FMI. **Octubre-diciembre:** análisis a fondo y decisión de dolarizar la economía.
2000	**9 de enero:** anuncio de la dolarización. **10 de enero:** el Banco Central del Ecuador dolariza la economía ecuatoriana. **15 de enero:** Informe a la Nación en el Congreso Nacional. **21 de enero:** golpe de Estado contra mi gobierno constitucional.

Memorias de los protagonistas

Alfredo Arízaga González

Jorge Guzmán Ortega

Mario Prado Mora

Miguel Dávila Castillo

Juan Pablo Aguilar Andrade

José Gutiérrez Witt

Benjamín Ortiz Brennan

Ricardo Hausmann

Reflexión final de los autores

Jamil Mahuad

El proceso de dolarización en el Ecuador

Alfredo Arízaga González[1]

Luego de una década perdida en los años ochenta[2], la economía ecuatoriana continuó deteriorándose durante los años noventa como resultado de la combinación de factores externos y malas políticas públicas acumuladas a lo largo de varios gobiernos. Existía una alta dependencia del petróleo como fuente de divisas y también como generador de ingresos fiscales. Las exportaciones, en mayor grado que en la actualidad, estaban constituidas principalmente por productos primarios. Los desequilibrios fiscal y externo eran crónicos, al igual que la inflación y la depreciación de la moneda.

Adicionalmente, por aquella época el Ecuador experimentaba un alto grado de vulnerabilidad frente a las fuerzas de la naturaleza, las cuales no han cambiado en el país. Periódicamente afectado por el fenómeno de El Niño —que destruye infraestructura y plantaciones agrícolas en la Costa—, el país también se caracteriza por una intensa actividad sísmica y volcánica que produce daños materiales cada cierto tiempo[3].

De igual forma, para finales de los años noventa Ecuador era sumamente vulnerable a los cambios en los flujos financieros internacionales debido al alto peso de su deuda externa. Pero era más vulnerable aún para la época por mantener un nivel de reservas internacionales líquidas inferior a los pasivos de corto plazo del fisco y del Banco Central del Ecuador (BCE)[4].

Para agravar aún más la situación, Ecuador y Perú se enfrentaban bélicamente cada cierto tiempo, y el último conflicto había sido a inicios de 1995. El impacto económico de estos enfrentamientos era muy severo, pues no solo provocaban nerviosismo en la economía —que se reflejaba en fuga de capitales—, sino que conducía a un nivel de gasto militar muy elevado que consumía recursos y postergaba la asignación presupuestaria a otros rubros que eran prioritarios para el desarrollo[5].

Precisamente, la fuga de capitales que produjo el conflicto armado de 1995 dio inicio a lo que luego se revelaría como una crisis del sistema financiero ecuatoriano en su conjunto, que maduró en los años subsiguientes y estalló justo en los días previos a la posesión del presidente Jamil Mahuad. Para enfrentarla, el Gobierno contrató, en abril de 1999, una auditoría internacional para evaluar la solvencia de las instituciones financieras. La consecuencia fue que un alto número de bancos —cuyos activos representaban cerca del 60 % del sistema financiero— cerraron sus puertas o pasaron a ser propiedad del Estado.

Este artículo inicia presentando un sucinto resumen de las condiciones económicas del Ecuador a finales de los años noventa[6]; los esfuerzos realizados por el Gobierno de Jamil Mahuad para orientar a la opinión pública, generar confianza y frenar la fuga de capitales que el país experimentaba; y los esfuerzos realizados para alcanzar los acuerdos políticos que permitieron aplicar un plan de estabilización económica y cam-bios estructurales que apoyaran la producción y el empleo.

Sin embargo, la realidad del desacuerdo político prevaleció e impidió que se aprobaran en el Congreso Nacional las medidas fiscales requeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para un programa *stand-by*. En ese contexto, el país necesitaba un choque positivo de confianza, y el presidente Mahuad, con el apoyo de sus colaboradores, decidió adoptar oficialmente el dólar de Estados Unidos como moneda.

Luego de explicar el contexto económico del país, el artículo pasa a relatar cómo se dio el proceso de dolarización y concluye con una evaluación de sus efectos positivos y negativos, luego de 20 años de vigencia.

Estado de la economía ecuatoriana en septiembre de 1999 y principales retos

A diciembre de 1996[7], el petróleo representaba el 31% de las exportaciones totales y el 47 % de los ingresos fiscales del Ecuador, y la dependencia de la economía en el precio del crudo era muy elevada. Es bien sabido que el precio internacional del petróleo se caracteriza por una alta volatilidad, y los Gobiernos de los años ochenta y noventa no crearon un fondo de ahorro que permitiera contar con recursos para enfrentar períodos de menor precio del crudo o recortes de los flujos de capitales provenientes del exterior. Por el contrario, abusaron de la depreciación del tipo de cambio como instrumento para compensar reducciones de las exportaciones, para elevar los ingresos fiscales[8] y para licuar los gastos tanto fiscales como privados, en especial las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia, quienes perdían como consecuencia su poder adquisitivo con la depreciación del sucre.

La rápida pérdida de valor de la moneda local a partir del año 1979[9], luego de varias décadas de estabilidad cambiaria, provocó un deterioro gradual de la confianza en el sucre. Esto se reflejó en una constante fuga de capitales y en un creciente monto de ahorros de ecuatorianos depositados en instituciones financieras del exterior. Desde el inicio, la reacción de los principales bancos del Ecuador

a esta fuga de capitales fue la constitución de subsidiarias en otros países —paraísos fiscales en su mayoría— para poder atender a los clientes que preferían mantener total o parcialmente sus ahorros fuera del país. Pero esta era una solución imperfecta, porque debilitaba la supervisión bancaria realizada en el país. Con el objeto de superar este problema, en 1994, durante el gobierno del presidente Sixto Durán-Ballén, se aprobó una nueva ley de instituciones financieras que facultaba, entre otras cosas, a dichas instituciones a realizar operaciones activas y pasivas (colocar créditos y recibir depósitos) en moneda nacional o extranjera dentro del Ecuador, a la vez que obligaba a los bancos a presentar información sobre sus subsidiarias en el exterior.

Esta nueva legislación bancaria permitió que se evidenciara el rápido proceso de dolarización espontánea que estaba experimentando la economía ecuatoriana para la década de los noventa. Aunque varios analistas califican hoy este proceso como dolarización informal, en realidad se estaba realizando de manera totalmente formal porque el uso de dólares estaba autorizado por ley. Más bien era, por el lado de los depósitos, una tendencia en crecimiento, claramente explicable por la pérdida de confianza de los ecuatorianos en el sucre. De acuerdo con el Banco Central del Ecuador, mientras en 1994 los depósitos en moneda extranjera en las instituciones financieras representaban el 12% del total de captaciones, para 1997 estas pasaron al 53%[10]. Los recursos captados en dólares eran colocados en operaciones de crédito también en dólares. Mientras una parte se dirigió a empresas exportadoras que generaban ingresos en esa moneda, un alto monto de recursos se destinó a créditos a empresas y personas naturales que solo generaban ingresos en moneda nacional[11], lo que dejaba a los clientes de los bancos expuestos al riesgo de una depreciación del tipo de cambio.

De esta forma, el Ecuador ingresó en un sistema bimonetario donde se podían usar indistintamente sucres o dólares. El tiempo se encargó de demostrar que la formulación de una política monetaria efectiva se complica significativamente en una economía con dos monedas. Por el lado de la demanda de dinero, la elasticidad de la demanda de sucres[12] se redujo porque al poder los depositantes acomodar fácilmente sus portafolios de acuerdo con sus expectativas sobre el tipo de cambio, los incrementos cada vez mayores en la tasa de interés dejaron de tener efecto sobre el tipo de cambio[13]. Por el lado del crédito porque, contrario a lo que les sucedía a los deudores en moneda nacional, los deudores en dólares que no exportaban reducían su capacidad de pago cada vez que se depreciaba el tipo de cambio, y para evitar un costo mayor, muchos de ellos demandaban dólares para reducir sus deudas. En ambos casos, existía un impacto negativo en la salud del sistema financiero y en el tipo de cambio.

En efecto, toda política económica —al igual que la mayor parte de los medicamentos— tiene efectos deseados y no deseados. En el período entre 1997 y 1999 las autoridades económicas enfrentaban un importante dilema. Por un lado, si permitían que el tipo de cambio se depreciara, la capacidad de pago de los deudores en moneda extranjera se reducía, y esto deterioraba, en consecuencia, la calidad de la cartera de créditos de las instituciones financieras, incluidas las que habían pasado a manos del Estado. La depreciación del sucre también afectaba el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por su impacto negativo en actividades no transables[14] y en forma de una baja elasticidad de las exportaciones de bienes primarios. Además, a diferencia de períodos anteriores, con el peso que tenía la deuda en moneda extranjera durante 1998 y 1999, sumado al bajo precio del petróleo, la situación fiscal se deterioraba en 0,2% del PIB cada vez que el tipo de cambio subía 1.000 sucres[15], por lo que si el precio del dólar subía 3.000 o 4.000 sucres, el programa fiscal del Gobierno entraba en problemas. El año 1998 había cerrado con un déficit de 6,2% del PIB y era necesario corregirlo para poder estabilizar la economía.

Por el contrario, si las autoridades trataban de evitar que el tipo de cambio subiera, el Banco Central debía provocar un incremento en las tasas de interés, lo cual reducía la capacidad de pago de los deudores en moneda nacional porque debían destinar un mayor monto de recursos al pago de intereses[16]. Esto, a su vez, afectaba la calidad de la cartera de créditos de las instituciones financieras. El incremento de la tasa de interés también reducía el ritmo de crecimiento del PIB, porque desincentivaba la demanda de crédito en un momento en el que ya existía contracción económica en el Ecuador.

Aunque la situación era compleja, trabajar en el Ministerio de Finanzas o en el Banco Central del Ecuador era el sueño de juventud para una persona que se había formado en macroeconomía. El 7 de septiembre de 1999, luego de su retorno de un viaje oficial a China, el presidente Jamil Mahuad me invitó a una reunión en su despacho y tuvimos una larga conversación en la que preguntó mi opinión sobre la situación económica del país. Con el apacible arrullo de una cascada artificial como música de fondo, que contrastaba con la apremiante realidad económica, le respondí con absoluta sinceridad. El presidente escuchaba, interrumpiéndome con frecuencia para pedirme que profundizara o explicara en forma más detallada algunos de mis comentarios, pero sin emitir ninguna opinión sobre los mismos. Dos de las virtudes que siempre admiré en Jamil son su capacidad de escuchar y de analizar en detalle los temas, y de transmitir paz, armonía y equilibrio. De hecho, su filosofía de vida quedó plasmada en su discurso inaugural como pre-sidente de la República al referirse a las siete armonías que mencionó[17]. En la reunión sentí que la 'química' fluía con naturalidad y que podíamos comunicarnos con facilidad.

Jamil Mahuad y yo nos conocíamos desde mi época de estudiante universitario. Admiraba su trayectoria política, pero hasta el día de la reunión no habíamos tenido una amistad cercana. El día anterior, un funcionario del Palacio de Carondelet me había llamado para sondear la disposición que yo tendría para formar parte de un reducido grupo de candidatos que el Gobierno estaba evaluando para

reemplazar a la economista Ana Lucía Armijos en el Ministerio de Finanzas. Pocos meses antes, invitado por la Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales (FESO), yo había escrito un artículo sobre los impactos de la política fiscal en el desarrollo de un país[18], y pensé que eso podía haber motivado la llamada de palacio. La economista Ana Lucía Armijos, profesional destacada que había dedicado su vida a la función pública, se había desempeñado como ministra de Gobierno desde el inicio de la administración Mahuad en agosto de 1998, y luego, en febrero de 1999, había reemplazado a Fidel Jaramillo al frente del Ministerio de Finanzas.

A pesar de mi natural optimismo en la reunión con el presidente Mahuad, era plenamente consciente de que los retos que el Gobierno enfrentaba en materia económica eran enormes y exigían actuar con urgencia, en medio de un conflictivo ambiente político que dificultaba la aprobación de reformas legales en el Congreso[19]. Al mismo tiempo, mi visión también apuntaba a que lo peor de la crisis había pasado. El precio internacional del petróleo empezaba a recuperarse, y si el país lograba concretar acuerdos con las instituciones multilaterales de crédito y con los tenedores de bonos Brady, el año 2000 podría dar inicio a una etapa de recuperación de la actividad productiva y el empleo, así como a una mejora de condiciones de vida de la población.

Con las limitaciones de espacio que impone un artículo como este, los principales retos que enfrentábamos se podrían resumir de la siguiente forma:

- Fortalecer la confianza y frenar la salida de capitales, que repercutía en una rápida depreciación del tipo de cambio y provocaba un continuo incremento de precios y deterioro de la situación fiscal.
- Alcanzar un acuerdo con el FMI, que se venía negociando desde fines de 1998. Esto permitiría compensar la reducción en exportaciones e ingresos fiscales, ocasionada por un menor precio del petróleo, y financiar la reconstrucción de los daños ocasionados por el fenómeno de El Niño. Los recursos también permitirían enfrentar el impacto del virus de la “mancha blanca” que empezaba a afectar al cultivo de camarón, un importante producto de exportación. La real magnitud de este problema se revelaría en el año 2000 con una caída drástica en las exportaciones de este producto.
- Obtener el apoyo de las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional para aprobar el presupuesto general del Estado del 2000, incluidas las reformas legales necesarias para reducir el déficit fiscal previsto de 6,9% a 2,5% del PIB, nivel que permitiría estabilizar la economía. Al mismo tiempo, este presupuesto debía garantizar la obtención de ingresos por un monto que permitiera ejecutar los programas de protección social creados al inicio del Gobierno y que estaban dirigidos a los segmentos más vulnerables de la población.
- Trabajar con el Directorio del Banco Central —que inauguraba ahora su independencia institucional, consagrada en la Constitución Política de 1998— en la estructuración de una política monetaria y cambiaria que permitiera controlar la inflación y la depreciación del sucre para apuntalar al sector productivo y retomar una senda de crecimiento que incentivara la inversión, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.
- Llegar a una solución negociada con los acreedores externos para reducir el alto peso de la deuda externa y aliviar la severa iliquidez que afectaba al fisco. Era indispensable diferir los pagos de deuda pública, evitando dentro de lo posible un cierre de líneas de financiamiento que afectara a las instituciones financieras y al sector productivo.

Con esta agenda en mi cabeza, acepté la invitación del presidente Mahuad para incorporarme a su gabinete ministerial. El día de mi posesión como ministro de Finanzas me sumé al equipo que lideraba Guillermo Lasso, ministro de Economía, para llevar adelante las negociaciones en el Congreso Nacional. Desde mi óptica, era fundamental que el presupuesto aprobado contemplara la asignación de recursos suficientes para poder cumplir oportunamente con el pago de remuneraciones a los empleados públicos y ejecutar los programas sociales y de combate a la pobreza recientemente creados[20]. Esta red de protección social incluía un conjunto de subsidios focalizados en los segmentos de menores ingresos de la población que compensaban el incremento del precio de los combustibles decretado en septiembre de 1998 al inicio del Gobierno. Simultáneamente se creó el Bono Solidario —posteriormente renombrado como Bono de Desarrollo Humano—, que era una transferencia de dinero en efectivo para madres de familia de bajos ingresos. También se crearon programas gratuitos de alimentación y atención de salud materno-infantil, un programa de alimentación gratuita para niños que asistían a establecimientos educativos del Estado, la entrega de textos escolares sin costo y un subsidio a la vivienda que consistía en asignaciones monetarias de acuerdo al precio de la casa. Hoy, veinte años más tarde, esta sigue siendo la arquitectura básica de la red de protección social en Ecuador y ha servido de modelo para programas de combate a la pobreza en otros países.

Para poder financiar el programa social con un déficit manejable, la proyección de ingresos realizada por el Gobierno incluía la aprobación de un proyecto de ley que buscaba la racionalización tributaria. Este proyecto incorporaba una ampliación de la base de contribuyentes del impuesto a la renta, un incremento de la tasa que pagaban las empresas, así como un incremento del impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 15 %[21]. Adicionalmente, se buscaba un fortalecimiento institucional del Servicio de Rentas Internas (SRI), organismo encargado del recaudo de impuestos y que había sido recientemente creado. El incremento en los recaudos debía compensar la eliminación de un conjunto de

impuestos que generaban distorsiones y afectaban a la producción y el empleo, como es el caso del impuesto a los activos de las empresas y un tributo del 2% a las operaciones de crédito. También debía compensar la reducción del 1% al 0,3% del impuesto a la circulación de capitales (ICC), un impuesto a las transacciones financieras que se había establecido el año anterior. En conjunto, los impuestos a eliminarse recaudaban cerca de 3 puntos porcentuales del PIB, que debían compensarse en un presupuesto que ascendía a USD 4.448 millones (28% del PIB).

La complejidad del panorama político había sido descrita con crudeza por la revista *The Economist* en su edición del 2 de septiembre de 1999, lo que contribuyó a debilitar la confianza sobre el futuro económico del país. El artículo, titulado “Jamil hace malabares”, resumía los retos económicos del Gobierno —entre ellos, la demora en alcanzar un acuerdo con el FMI— y alertaba sobre la baja probabilidad de concretar el acuerdo en el futuro cercano por la falta de apoyo político en el Congreso para aprobar el incremento de impuestos exigido por dicha institución. El artículo también subrayaba las complejidades que introducía la moratoria de deuda a la que el país estaba siendo forzado por el déficit del Gobierno.

Era urgente entonces alcanzar un acuerdo con distintas fuerzas políticas, representadas en el Congreso Nacional, que permitiera avanzar con el programa económico propuesto por el Gobierno. El 17 de septiembre de 1999, el presidente convocó a una reunión del equipo económico con los legisladores de la Democracia Popular (DP) en un centro de reuniones cerca de Quito. Los legisladores se mostraron poco entusiastas frente a la probabilidad de que el Congreso aprobara las reformas legales planteadas por el Gobierno, a pesar de los esfuerzos realizados por el presidente del órgano legislativo, Juan José Pons. La DP tenía 35 diputados en el Congreso, de un total de 123 miembros, y a su bloque se había sumado un diputado independiente. Por otro lado, el Partido Social Cristiano —que contaba con 28 diputados y era la principal fuerza política de oposición en el Congreso— se negaba al incremento de impuestos y, en lugar de ello, proponía que el Gobierno hiciera una preventa de petróleo. No estábamos de acuerdo con esta iniciativa, porque creíamos que constituía, en primer lugar, un mayor endeudamiento para un país que ya estaba sobreendeudado; y, en segundo lugar, porque no solucionaba el problema fiscal de fondo: los egresos recurrentes eran superiores a los ingresos recurrentes.

Sin el apoyo del PSC, la única opción para el Gobierno era alcanzar un acuerdo con la centroizquierda, liderada por los partidos Izquierda Democrática (ID) y Pachakutik, que contaban con 18 y 6 diputados respectivamente. El equipo negociador de ese bloque parlamentario estaba dirigido por el general Paco Moncayo, en el caso de la ID, y los diputados Nina Pacari y Antonio Posso, en el caso de Pachakutik. Los avances en las negociaciones fueron tortuosamente lentos y la dificultad mayor se encontraba en obtener su apoyo para el incremento del IVA en los 5 puntos porcentuales planteados por el Gobierno. La magnitud del incremento era inaceptable para ambos grupos políticos y una de sus condiciones era que esos recursos no se fueran al pago de la deuda externa, lo que nos forzaba a declarar la moratoria en el pago de los bonos Brady a finales de agosto.

Finalmente, a inicios de noviembre, el Congreso aprobó un incremento de solo 2 puntos porcentuales en el IVA, y fue compensado por un pequeño recorte en el impuesto a la circulación de capitales, que solo bajó del 1 % al 0,8 %. El efecto neto fue que el déficit proyectado inicialmente para el año 2000 creció en medio punto porcentual a 3% del PIB.

La moratoria de la deuda externa: Impactos positivos y negativos

Conscientes de que nuestra misión principal era alcanzar hitos que nos permitieran ir recuperando la confianza de los ecuatorianos y de los mercados internacionales en el país, el equipo de profesionales que me acompañó durante mi período en el Ministerio de Finanzas dirigió sus energías a estructurar una propuesta para los acreedores externos que enfatizara la profunda iliquidez que afectaba a las finanzas públicas como consecuencia de la reducción del precio del petróleo y los destrozos ocasionados por el fenómeno de El Niño. Necesitábamos, con total transparencia en la entrega de información, convencer a los acreedores externos de la urgencia de aliviar el peso de la deuda, y teníamos también que demostrar que con este descuento la economía del Ecuador volvería a ser viable y el país recuperaría su solvencia.

El país había incumplido el pago de un cupón de los bonos Brady[22], que había vencido el 28 de agosto pasado, por un monto de USD 94 millones, correspondiente a 0,6% del PIB. El período de mora técnica duraba 30 días[23], y luego de esta fecha, los acreedores podían iniciar acciones legales contra el país y embargar barcos con petróleo o cuentas bancarias del Ministerio de Finanzas en el exterior. Para el mes de octubre había un vencimiento por USD 27 millones de los eurobonos emitidos en 1997, y en noviembre el país tenía que pagar otra cuota de bonos Brady por USD 34 millones. No obstante, el flujo de caja previsto por el Gobierno no permitía hacer ninguno de estos pagos. Mientras tanto, la sensación en los mercados financieros internacionales era que cada vez que Ecuador cumplía con el pago de estos vencimientos, el Gobierno había realizado un acto heroico en medio de una situación fiscal muy grave y que la probabilidad de que pagara oportunamente la siguiente cuota era muy baja. Como consecuencia, el Gobierno sintió que la confianza en el país no se recuperaría así se hicieran los pagos oportunamente.

El entorno internacional en el que debíamos establecer la estrategia de manejo de la deuda ecuatoriana era sumamente complejo[24]. Varios países habían enfrentado severas crisis económicas en

los años previos: México en 1995; Indonesia, Corea y Tailandia, en 1997; Rusia, en 1998; y Brasil y Argentina, en 1999. Para la época, otros países que enfrentaban problemas de pago de obligaciones públicas eran Rumania —el primer país en incumplir pagos de eurobonos—, Ucrania y Pakistán. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, había anunciado que el país también renegociaría su deuda externa, y los mercados internacionales temían que el caso ecuatoriano incentivara a los gobiernos argentino y brasileño a buscar un trato similar al que recibiría nuestro país. En este contexto, creíamos que lo que hiciera el Gobierno ecuatoriano repercutiría inevitablemente en las negociaciones que estos países mantenían con sus acreedores externos. Los tenedores de bonos alrededor del mundo temían que el tratamiento que dieran los acreedores a Ecuador podría crear un precedente que luego sería utilizado por otros países con montos de deuda superiores.

Los bonos Brady fueron emitidos a inicios de los años noventa, con el apoyo del FMI, como un mecanismo de financiación impulsado por el entonces secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, con el fin de brindar alivio a los países que no podían cumplir con sus obligaciones externas. En 1995, Ecuador canjeó USD 7.800 millones de deuda con la emisión de USD 5.890 millones de bonos Brady. Sin embargo, las sucesivas crisis financieras internacionales que se produjeron en los años siguientes[25] condujeron al FMI a un cambio en sus lineamientos de políticas, y la institución empezó a argumentar que los acreedores externos privados de un país en crisis debían compartir las pérdidas económicas que requiriera la reestructuración de su deuda. Esto, por supuesto, irritó a los tenedores de bonos Brady y empujó a los acreedores de Ecuador a adoptar posiciones muy duras con el fin de inducir a las autoridades del FMI a que no impulsaran esta política. El equipo ecuatoriano que negociaba con los acreedores externos debía, por lo tanto, ser muy cauteloso para evitar un enfrentamiento que provocara demandas contra el país.

La deuda externa ascendía en agosto de 1999 a USD 13.200 millones (93% del PIB), dentro de la cual se encontraban los bonos Brady y los créditos de Gobierno a Gobierno —que alcanzaban un monto de USD 1.200 millones—, los cuales también debían ser renegociados, en este caso en el seno del Club de París[26], porque habían dejado de ser pagados desde 1995. A este monto debía añadirse la deuda interna, que ascendía a USD 3.100 millones, de la cual el 74% estaba denominada en dólares. En ese momento, el total de la deuda pública representaba el 114% del PIB, cuando el nivel máximo que los técnicos recomiendan es 40 %. De esta forma, el país no solo estaba sobreendeudado, sino que el peso de su deuda crecía cada vez que se depreciaba el tipo de cambio.

La imposibilidad del Gobierno de continuar con el pago de la cuota de intereses vencida fue comunicada a los acreedores de la forma más diplomática posible con el objeto de lograr su comprensión sobre la difícil situación económica que atravesaba el país. Debíamos también convencerles de que el programa económico elaborado por el Gobierno permitiría que la economía ecuatoriana se estabilizara, pondría orden en las finanzas públicas y permitiría al país cumplir con el nuevo cronograma de pagos propuesto para los bonos con los que canjearíamos los bonos Brady. Para este punto, obtener la certificación del FMI sobre la viabilidad del programa económico que habíamos elaborado era indispensable.

Nuestra línea argumental era la siguiente: la caída del precio del petróleo y los destrozos ocasionados por el fenómeno de El Niño habían provocado una reducción significativa de los ingresos fiscales y de las exportaciones ecuatorianas. En consecuencia, el tipo de cambio se había depreciado fuertemente, por lo que el PIB medido en dólares se había reducido en 25% durante el año 1999[27]. A su vez, esto provocó que el peso de la deuda externa pública ascendiera a 109% del PIB y a que sus intereses representaran 6,2% del PIB. Sumados los intereses de deuda interna y externa, el costo financiero anual llegaba al 8,7% del PIB, cuando los especialistas en finanzas públicas consideran que una economía está en riesgo si este indicador supera el 3,5% del PIB. Era evidente entonces que el Gobierno ecuatoriano no podía seguir destinando un monto tan elevado de recursos al pago de la deuda pública. Por ello, le enfatizábamos a los acreedores que el Ecuador no pagaría los intereses de esta deuda porque simplemente le resultaba imposible hacerlo, a pesar de haber realizado enormes esfuerzos para generar ingresos fiscales adicionales[28], y no porque el Gobierno no quisiera hacerlo.

Mientras el equipo del Ministerio de Finanzas se concentraba en presupuesto, deuda y el contacto con los organismos multilaterales, Javier Espinosa, como ministro de Economía, intentaba generar mayores ingresos petroleros a través de la inversión extranjera. Él tenía muy claro lo que se podía hacer en ese campo, como se evidencia en un artículo suyo publicado en 1996[29] y en el plan de atracción de inversiones que publicó como ministro, denominado *Ecuador: Apertura Petrolera 2000*[30], que incluía la autorización para que un consorcio privado construyera un oleoducto de crudos pesados que permitiera evacuar una mayor producción de petróleo y evitar la mezcla de crudos de distinta densidad. Este oleoducto inició su construcción pocos meses después del golpe de Estado que depuso al presidente Mahuad, durante el gobierno de Gustavo Noboa, y una vez inició su operación contribuyó significativamente a la recuperación económica del país a partir del año 2002, pues permitió elevar la producción de crudo de 300.000 a 570.000 barriles diarios y reducir la mezcla de crudos livianos con crudos pesados. En su crónica, el expresidente Mahuad explica cuánto había avanzado este proyecto para inicios del 2000 y cómo precisamente el 21 de enero, día del golpe de Estado, estaba agendada una reunión con inversionistas extranjeros para impulsarlo.

Las autoridades económicas del Gobierno viajamos a Washington el 27 de septiembre para participar en las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial, tener reuniones de trabajo con sus máximas autoridades y entregar la carta de intención que resumía el programa económico y de políticas sociales

preparado por el Gobierno ecuatoriano. Esta carta de intención sustentaba la solicitud de un crédito por USD 150 millones —que correspondía a 1% del PIB— y debía ser analizada por el Directorio del FMI antes de la aprobación del crédito. Adicionalmente, teníamos previsto reunirnos con un grupo de tenedores de deuda Brady, lo cual tuvo lugar el 28 de septiembre. Si lográbamos destrabar los dos temas —aprobación de la carta de intención y renegociación con los tenedores de bonos—, provocaríamos un *shock* positivo de confianza que nos permitiría detener la fuga de capitales, estabilizar el tipo de cambio y enfocarnos en las políticas públicas necesarias para reactivar el crecimiento de la economía a partir de enero del 2000.

Desafortunadamente, la propuesta de renegociación de la deuda no fue aceptada por los tenedores de bonos, a pesar de que contó con el apoyo explícito del presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn. Los principales fondos de inversión que tenían deuda ecuatoriana también tenían deuda de otros países por montos significativamente mayores. Su temor era que el caso ecuatoriano impulsara a otros gobiernos a pedir un trato similar. Aunque los acreedores reconocieron que el Gobierno estaba actuando de buena fe y que el país no tenía la capacidad de cubrir los vencimientos de su deuda, pesó más el temor a crear un precedente para otros países. La presión de los acreedores externos provocó unas declaraciones del subsecretario de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Timothy Geithner, en las que el Gobierno estadounidense se desvinculó de la estrategia de manejo de la deuda adoptada por el Gobierno ecuatoriano.

Esta reacción de los tenedores de deuda Brady provocó las primeras discrepancias entre funcionarios del Ministerio de Finanzas y el presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, Pablo Better, quien por mandato constitucional no estaba subordinado a la Presidencia de la República. En declaraciones de prensa realizadas los días 4 y 5 de octubre, Better dio una visión negativa sobre las consecuencias de la caída en moratoria para el Ecuador y expresó su desacuerdo con la estrategia de manejo de la deuda adoptada por el Gobierno. El titular del diario ecuatoriano *El Universo*, en su edición del 5 de octubre, es elocuente: “Los bonos Brady dividen a las autoridades económicas”.

A partir de ese momento se desató una campaña de desinformación impulsada por sectores de la oposición en el país, en la que se sostenía que la moratoria de la deuda reflejaba que el país estaba quebrado y que, como consecuencia, existía el riesgo de que se embargaran activos y depósitos de empresas privadas y personas naturales en el exterior, lo cual era absolutamente falso[31].

Para reforzar la confianza de la ciudadanía, de las instituciones financieras y del sector productivo, rápidamente trabajamos con funcionarios de la Corporación Andina de Fomento (CAF)[32] en la estructuración de una línea de crédito para financiamiento de operaciones de comercio exterior. El presidente de la CAF, Enrique García, anunció personalmente esta operación el 12 de octubre en Quito. Mientras tanto, todo el equipo a cargo de la renegociación trabajaba a contrarreloj para intentar llegar a un acuerdo con los tenedores de bonos Brady antes de fin de año.

Dificultades para obtener el apoyo financiero de las multilaterales: flexibilidad de los organismos, la CAF, Banco Mundial y BID, postergación y nuevas metas del FMI

El 29 de septiembre, en el marco de las reuniones anuales del FMI y del Banco Mundial que se llevaban a cabo en Washington, suscribimos junto con Pablo Better la carta de intención que resumía el programa económico del Gobierno y la entregamos a las autoridades del FMI. La aprobación del acuerdo *stand-by* con la institución debía permitir el desembolso de un total de créditos por USD 1.250 millones —correspondientes a 8% del PIB, una suma muy elevada y sin precedentes en el caso ecuatoriano—, que provendrían de este organismo, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De acuerdo con la carta de intención, el destino de los recursos era el siguiente: USD 400 millones para fortalecer las reservas internacionales, USD 500 millones para reactivar el aparato productivo y USD 350 millones para programas sociales.

Con el FMI se había acordado que previo al trámite de la operación de crédito en el Directorio del FMI, el Congreso Nacional debía aprobar la reforma tributaria, que incrementaba el IVA del 10 al 15%, y el presupuesto general del Estado para el año 2000, que contenía un déficit no mayor al 2,5 % del PIB. Adicionalmente, el Gobierno se había comprometido con el FMI a promulgar la normativa para el sector financiero que permitía, luego de terminada la auditoría internacional contratada en abril para evaluar la salud de las instituciones financieras en el país, adoptar las normas de Basilea para fortalecer la supervisión y el control de los bancos.

Si bien es normal que estas cartas de intención suscritas con el FMI incluyan compromisos de acciones que los países deben cumplir antes de que su Directorio apruebe un crédito, en nuestro caso enfrentábamos un problema adicional. A pesar de que existía un claro apoyo del director gerente de la institución, Michel Camdessus —quien por pedido directo del presidente Mahuad hacía lo posible para que sus funcionarios llevaran la operación al Directorio—, los técnicos del FMI tenían profundas dudas de que el Gobierno ecuatoriano pudiera lograr los votos suficientes en el Congreso que respaldaran el programa económico, y temían también que la fuga de capitales continuara y provocara un mayor incremento en el tipo de cambio. Cada vez que se elevaba la cotización del dólar, la situación fiscal se deterioraba y los precios de los combustibles en el mercado nacional se distanciaban de los internacionales, lo que obligaba a plantearse un nuevo incremento en su precio de venta[33]. Una de las condiciones exigidas por el FMI era evitar que el precio de los combustibles en el mercado interno se ubicara por debajo del precio internacional. No obstante, desde el punto de vista de la gobernabilidad,

elevar los precios de los combustibles provocaba fuertes reacciones sociales y ponía en riesgo la propia estabilidad democrática del país, como sucedió en las movilizaciones sociales en julio, cuando el Gobierno elevó el precio de los combustibles y luego tuvo que retractarse.

Un par de años después de haber terminado mis funciones como ministro de Finanzas, recibí la visita de Claudio Losser, quien en 1999 se desempeñaba como director de Operaciones para el Hemisferio Occidental del FMI. En ese momento era el funcionario operativo de mayor nivel en el organismo a cargo del crédito a Ecuador. Losser se había jubilado del FMI y dirigía ahora una ONG que había creado para evaluar de manera independiente el impacto de los créditos del FMI en las condiciones de vida de los países que los recibían. Al repasar juntos los motivos por los que los funcionarios del FMI demoraron tanto la operación con Ecuador en 1999, llegamos a la conclusión de que los incentivos profesionales para los profesionales al interior de su organización estaban mal alineados. Si un programa de crédito acordado con un país se cumplía, los funcionarios involucrados eran evaluados positivamente y progresaban en su carrera en la institución. Si, por el contrario, luego de gastar tiempo y energías, no se llegaba a presentar una carta de intención al Directorio, no existían consecuencias para los funcionarios involucrados. Pero si un programa de crédito no cumplía sus lineamientos, el costo profesional para los funcionarios era muy alto y podía llevar a su salida de la institución. Por lo tanto, los técnicos del FMI no tenían ningún incentivo para asumir riesgos y, ante las dificultades existentes en el Congreso Nacional, prefirieron diferir su decisión sobre el crédito a Ecuador.

Por fortuna, las políticas internas del FMI han cambiado y hoy se observa en la institución una actitud más flexible a los programas de apoyo, cercana a la que, por lo regular, han tenido el Banco Mundial, el BID y la CAF, las cuales demostraron mayor disposición a apoyar al país en medio de la crisis que afrontábamos en 1999.

Aunque el relato anterior puede parecer destinado a descargar responsabilidad en el FMI por la crisis que afrontamos para ese entonces, considero que la responsabilidad por las consecuencias del manejo económico de un país es de sus autoridades gubernamentales y no de los organismos multilaterales de crédito. No obstante, con frecuencia el análisis de especialistas se elabora con una óptica de corto plazo y no incluye las consecuencias de políticas públicas adoptadas tiempo atrás. En el caso del Ecuador, la crisis económica de 1999 fue la consecuencia de políticas públicas incorrectas que habían sido ejecutadas a lo largo de veinte años y que se juntaron en 1998 con la caída del precio del petróleo y los efectos del fenómeno de El Niño. También contribuyó, como se dijo atrás, la crisis financiera internacional y la crisis del sistema bancario nacional, que había madurado a lo largo de los años noventa y que finalmente explotó al inicio del gobierno del presidente Mahuad. Por lo anterior, no es correcto atribuirle a este último la responsabilidad sobre el origen de la misma.

Desafortunadamente, por las razones ya expuestas, el Directorio del FMI nunca trató la operación de Ecuador en sus reuniones. El 16 de noviembre, Michel Camdessus envió una carta al presidente Mahuad en la que le comunicó la necesidad de renegociar las metas del acuerdo. Ante esta respuesta, concentramos las energías al interior del Ministerio de Finanzas en avanzar con el diseño de los detalles operativos de la dolarización.

Las primeras discusiones académicas sobre la conveniencia de adoptar en Ecuador lo que en esa época se conocían en inglés como *corner solutions* —regímenes cambiarios de tipo radical que permitan estabilizar la economía— se dieron a partir de 1996[34]. El abanico de propuestas de expertos en el tema abarcaba todo el espectro, desde un tipo de cambio fijo con barreras al flujo de capitales, hasta la convertibilidad y la dolarización (que, de paso, no son lo mismo)[35]. Precisamente, en 1999 se le otorgó el Premio Nobel de Economía al académico canadiense Robert Mundell por sus trabajos publicados sobre zonas monetarias óptimas que condujeron finalmente a la creación del euro. El profesor Mundell también había analizado a profundidad la conveniencia de que México adoptara el dólar como moneda oficial cuando el país se unió al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1994. El debate, por lo tanto, era intenso dentro y fuera del país[36].

Al integrarme al Gobierno en septiembre de 1999 me enteré de que distintas instituciones del Estado venían realizando evaluaciones sobre la conveniencia de adoptar el dólar estadounidense como moneda oficial. Dentro de los técnicos del Banco Central del Ecuador existían opiniones divididas. Existía, incluso, un temor —perfectamente explicable en términos humanos— de que si se adoptaba el dólar como moneda, el Banco perdería funciones y buena parte de sus empleados tendrían que ser despedidos. En la Superintendencia de Bancos y Seguros también se estaban haciendo evaluaciones sobre la conveniencia de dolarizar y sus implicaciones para el sistema financiero con la participación de otros expertos nacionales e internacionales, pero existía una opinión muy favorable sobre la medida. Esto era fundamental para que el presidente Mahuad la adoptara porque la dolarización no solo consistía en el canje de las monedas y billetes sucres en manos del público por billetes dólares, sino que también obligaba a convertir los balances de las instituciones financieras de sucres a dólares, por lo que había que entender perfectamente el proceso y evaluar el impacto en las instituciones bancarias.

Alternativas para enfrentar la crisis: control a movimiento de capitales o dolarizar

En octubre de 1998, apenas dos meses después de que el presidente Mahuad asumiera sus funciones, un grupo de ciudadanos —del cual formaban parte Joyce de Ginatta, presidenta de la Cámara de la Pequeña Industria de Guayas; Dora Ampuero, directora del Instituto de Economía Política; y Pablo Lucio Paredes y Franklin López Buenaño, destacados economistas—, lanzó una proclama pública con la

propuesta de dolarización para el Ecuador. Como parte de esta iniciativa, Franklin López —Ph. D. en Economía y quien por muchos años se desempeñó como profesor en la Universidad de Nueva Orleans— publicó por aquella época un libro titulado *Por qué y cómo dolarizar*. El autor abogaba en la primera parte contra la discrecionalidad en la política monetaria, y en la segunda parte describía lo que a su juicio debía ser un proceso de dolarización. No obstante, en el país existía poco análisis específico sobre la fórmula legal y constitucional a través de la cual se podría implementar esta medida de política económica.

En noviembre de 1999, el Directorio del Banco Central nombró a Virginia Fierro como gerente general de la institución, en reemplazo de Iván Ayala, quién había venido desempeñando una excelente labor. Yo como ministro de Finanzas y el superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Guzmán, formábamos parte del Directorio del Banco Central del Ecuador, con voz pero sin voto. Uno de los temas más complejos que nos tocaba enfrentar en ese momento en materia de política monetaria y financiera era el descongelamiento de los depósitos que habían sido inmovilizados en las instituciones financieras en el mes de marzo.

En medio de la expectativa ciudadana, el presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, Pablo Better, anunció a fines de noviembre la adopción de nueve medidas monetarias que, en criterio del ente emisor, conducirían al tipo de cambio a 14.000 sucres por dólar hacia el final de año. Estas medidas fueron complementadas pocos días más adelante por una reducción del encaje en moneda extranjera y el incremento del encaje en moneda nacional para instituciones financieras. Si bien las medidas surtieron efecto inicialmente, a los pocos días el dólar volvió a subir, pues el tipo de cambio se elevó de 13.800 sucres el 30 de septiembre a 19.000 sucres a mediados de diciembre. En apenas dos meses, la depreciación del sucre había ampliado el déficit fiscal en un punto porcentual del PIB, equivalente a lo que se recaudaría con un incremento del IVA del 10 al 12 %. En el equipo técnico del Ministerio de Finanzas existía escepticismo sobre la eficacia que a estas alturas de la crisis podrían tener estas medidas, y apresuramos nuestro trabajo en los detalles operativos para implementar la dolarización[37].

Ante el evidente fracaso de medidas de política monetaria tradicional para poder detener la escalada del tipo de cambio y su pernicioso impacto sobre la inflación, los técnicos del BCE estaban divididos en dos corrientes de opinión respecto a las alternativas que el país tenía para afrontar la crisis económica, caracterizada, como ya se ha enfatizado, por un deterioro progresivo de la confianza y una imparable fuga de capitales. El Banco y la CAF calculaban que durante 1999 había salido del país un monto de capitales de USD 1.700 millones (11 % del PIB). Rodrick y Velasco (1999) calculan que entre 1990 y 1998, Ecuador fue uno de los países que soportó una de las mayores fugas de capitales del mundo, equivalente a 19% de su PIB[38].

Las dos corrientes de opinión presentadas por los funcionarios del Banco tenían pros y contras. La primera abogaba por la imposición de prohibiciones a la salida de capitales, con excepción de lo requerido para importaciones de bienes y servicios previamente aprobados por el Gobierno. En una economía como la ecuatoriana, que tenía un peso elevado de exportaciones e importaciones con relación al PIB —como lo sigue teniendo hoy— y un alto número de bancos *offshore* autorizados a operar en el país, esta medida requería la estatización de las instituciones financieras. Esto inicialmente podría haber dado resultado, pero una estrategia similar fue seguida por México luego de la crisis de la deuda en los años ochenta, con resultados sumamente negativos para su economía y su sistema financiero.

La segunda corriente, defendida por un grupo reducido de funcionarios del Central encabezado por el economista Miguel Dávila —quienes eran considerados como traidores por la mayor parte de sus compañeros—, abogaba por la adopción del dólar como moneda oficial. Si se profundizaba en el análisis de esta alternativa, surgía una nueva divergencia respecto al tipo de cambio que se debía usar para retirar los sucres que se encontraban en circulación y canjearlos por dólares. Un informe interno del Banco elaborado por quienes se oponían a la medida sostenía que la cotización debía ser de 31.000 sucres por dólar o posiblemente más elevada, lo cual la volvía inviable por el impacto negativo que tendría una depreciación de la moneda de esta magnitud en los salarios reales y otros precios relativos.

A pesar de las profundas divergencias entre las dos corrientes de opinión al interior del Banco, para diciembre existía consenso absoluto en que el tiempo se había agotado y que el Gobierno debía tomar una decisión radical para cambiar positivamente las expectativas ciudadanas, detener la fuga de capitales y abrir un espacio para poder ejecutar políticas públicas que permitieran orientar los esfuerzos hacia el crecimiento económico, la generación de empleo y el combate a la pobreza.

La dolarización, la metodología de cálculo del tipo de cambio y los impactos previstos

Ninguno de los integrantes del equipo que conformábamos el Ministerio de Finanzas era un 'apóstol' de la dolarización, en el sentido de considerar que era la tabla de salvación de todos los males del país. Teníamos un consenso general en que era la mejor medida, luego de 20 años de un deterioro continuo de la economía ecuatoriana, de períodos prolongados de alta inflación y elevadas tasas de interés, y de una creciente depreciación del tipo de cambio que afectaba en especial a los sectores de menores ingresos de la población. Pero estábamos conscientes de que teníamos que ponerla en práctica con un conjunto de políticas públicas que garantizaran su permanencia en el largo plazo como un instrumento para generar confianza, estabilidad, crecimiento económico, empleo y bienestar en el país.

Antes de dolarizar, veíamos varias virtudes de esta medida. En primer lugar, estaba su capacidad para generar confianza. En segundo lugar, preveíamos que luego de un período de ajuste de pocos meses, la inflación caería a niveles internacionales, como en realidad sucedió[39]. Esto permitiría que se estabilizara el poder de compra de los salarios, que con la continua depreciación de la moneda local perdían buena parte de su poder adquisitivo en pocos meses. En tercer lugar, creíamos que, con la inflación del país en niveles internacionales, podríamos tener tasas de interés de un dígito, lo que permitiría que se desarrollara el financiamiento a largo plazo para vivienda y bienes de consumo durable, con un impacto positivo en las condiciones de vida de la población. Esto también permitiría a las empresas hacer una mejor planificación financiera de sus operaciones. En cuarto lugar, la dolarización permitiría transparentar los estados financieros de las empresas, incluidas las instituciones financieras. Esto facilitaría su operación, su supervisión y permitiría una mejor recaudación de tributos.

Al mismo tiempo, teníamos varias reservas sobre la medida. Nos preocupaba que, al establecer un tipo de cambio fijo, el país perdiera competitividad frente a países que podían depreciar sus monedas sin que se disparara su inflación interna, como era el caso de nuestros vecinos Colombia y Perú. Nos preocupaba también el alto grado de inflexibilidad laboral que tenía nuestro país, pues una vez dolarizados, si Ecuador enfrentaba un *shock* externo, el ajuste de la economía se daría a través de una reducción del crecimiento del PIB y un incremento del desempleo, en una magnitud superior a la que existiría con un régimen laboral más flexible. Así mismo, considerábamos que al renunciar a la política monetaria como una herramienta para enfrentar ciclos económicos —pues la economía operaría con una moneda extranjera sobre la cual el Banco no podría tomar decisiones sobre emisión—, era indispensable crear fondos de reserva para poder ejecutar una política fiscal anticíclica[40] cuando las condiciones lo requirieran, así como para que el sistema financiero pudiera contar con un prestamista de última instancia, pues el país no podría emitir moneda propia.

Existían también dos elementos adicionales que nos preocupaban y que el tiempo se encargó de desmentir. El primero era que muchos analistas sostenían que con la dolarización se elevaría la influencia que la política monetaria de Estados Unidos tenía sobre nuestra economía. La segunda, que también era opinión generalizada, sostenía que con la dolarización el manejo económico tendría que ser más ortodoxo que sin ella porque la autoridad económica local tendría menos herramientas a su disposición. En relación con la influencia de Estados Unidos, la experiencia nos ha demostrado que el impacto real de la política económica del país del norte en un país como Ecuador sigue siendo el mismo, con o sin dolarización. Más bien, al operar con moneda propia las autoridades económicas locales no solo tenían que lidiar con el efecto de las medidas adoptadas en Estados Unidos, sino que, además, tenían que manejar las expectativas que estas medidas genera-ran en sus ciudadanos, por lo que cualquier reacción interna del Gobierno debía ser de mayor magnitud que la requerida si la economía estaba dolarizada.

En relación con la necesidad del manejo ortodoxo de la economía con la dolarización, este se desmintió con los diez años de desordenado manejo económico en la presidencia de Rafael Correa (2007-2017). Para ese momento, la dolarización había eliminado dos importantes señales de alerta temprana en la economía: la tasa de interés en moneda local y el tipo de cambio. En el pasado, estas medidas impulsaban al público a reaccionar en forma temprana ante cualquier situación que cambiara sus expectativas. Durante la presidencia de Correa, la economía ecuatoriana estuvo varias veces al filo del abismo, en especial por su desordenado manejo fiscal. En el pasado, con moneda propia, las autoridades económicas no solo tenían que hacer las cosas bien, sino que también tenían que convencer a los agentes económicos de que lo que estaban haciendo funcionaría. Con dolarización, los agentes económicos se sienten tan seguros de sus ingresos, capacidad de compra y situación patrimonial, que como Correa lo demostró, un Gobierno populista tiene mayor margen para manejar irresponsablemente la economía. El riesgo en una economía dolarizada es que la acumulación de desequilibrios económicos pase desapercibida para la población y se llegue a una situación sin retorno en la que la economía colapse.

Por otro lado, a pesar de que el equipo técnico del Ministerio de Finanzas coincidía en que para dolarizar no se requería que la economía se hubiera estabilizado, sí teníamos claro que existían dos condiciones previas fundamentales para implementar la medida: primero, contar con el apoyo político necesario en el Congreso Nacional para que se aprobara rápidamente el conjunto de reformas legales que requería la dolarización y que debía complementarla; y segundo, tener una idea aproximada de la magnitud de recursos necesarios hacia delante para superar la crisis de las instituciones financieras, pues su resolución se volvía mucho más complicada con la economía dolarizada.

En relación con el primer punto, el equipo político del Gobierno trabajaba intensamente en los acuerdos requeridos para la aprobación de las reformas legales que debían acompañar la dolarización. Estas eran indispensables tanto para su implementación como para su éxito. Entre otras, se necesitaba una ley que regulara durante el período de ajuste el nivel de tasas de interés de operaciones activas y pasivas (ley de desagio); reformas a la normativa con que operaban las instituciones financieras para transformar en dólares las operaciones activas y pasivas en sucres; una nueva normativa para el Banco Central del Ecuador; una ley de manejo responsable de las finanzas públicas que creara un fondo de ahorro que permitiera acumular recursos cuando el precio del petróleo fuera alto para usarlo en políticas contracíclicas en el caso en que fuera necesario; y una normativa para introducir mayor flexibilidad en el mercado laboral. En suma, había un arduo trabajo por delante para pulir todos los detalles legales[41].

En relación con el segundo punto, una vez emitido el informe de las auditorías internacionales contratadas por el Gobierno para conocer la real situación de cada institución financiera, cuyo resultado fue anunciado a fines de julio de 1999, el Gobierno puso en marcha un programa de saneamiento de la banca que demandaba recursos del fisco para poder cumplir con la garantía de devolución de dinero a los depositantes. Esto, unido al cronograma de descongelamiento de los depósitos inmovilizados en el mes de marzo, permitía estimar con bastante exactitud el monto de recursos fiscales requeridos. Lo único que faltaba era la resolución del Tribunal Constitucional sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra del congelamiento en el mes de marzo. Si el Tribunal ordenaba la liberación inmediata de todos los depósitos, la dolarización no podría ser adoptada. El Tribunal emitió su resolución el 9 de noviembre, y si bien el decreto del congelamiento fue declarado inconstitucional, no señalaba una fecha específica para la liberación de depósitos. Esta posibilidad de establecer un cronograma gradual de liberación de depósitos removió el último obstáculo para dolarizar y el presidente decidió seguir adelante con la medida.

La importancia de contar con las auditorías internacionales a la banca —que permitieron recuperar la confianza de los depositantes en las instituciones financieras que obtuvieron buena evaluación— ha sido poco analizada en el país porque ha estado envuelta en una leyenda urbana denominada "salvataje bancario" que ha distorsionado en los últimos años la realidad del manejo de la crisis. Por ejemplo, prevalece la opinión de que los préstamos otorgados por el Banco Central del Ecuador a estas instituciones fue un obsequio, cuando en realidad estaban garantizados con la mejor cartera de créditos de los bancos, así como con sus mejores activos fijos, y tenían costos financieros muy elevados que generaron cuantiosas utilidades al Banco. Prevalece también la idea equivocada de que esos recursos fueron al bolsillo de los accionistas de los bancos, cuando en realidad sirvieron para devolver los depósitos del público, mientras que los accionistas, de hecho, perdieron su patrimonio. En general, el manejo de la crisis bancaria merece una investigación y análisis por sí misma, pero vista desde la perspectiva de la dolarización, la recuperación de la confianza de los depositantes en las instituciones financieras antes de la implementación de la medida era fundamental, pues si se convertían a dólares los balances de los bancos y continuaba el retiro masivo de depósitos, la dolarización fracasaría porque ni las instituciones financieras ni el Banco Central tendrían liquidez para devolver los dineros del público. La mayor parte de quienes proponían la adopción del dólar no se habían detenido a evaluar este tema.

El presidente Mahuad me pidió que tuviéramos listo antes de fin de año el esquema detallado de los pasos operativos para adoptar la dolarización. Coincidimos en que debíamos trabajar con extrema confidencialidad, pues el tema era sumamente sensible, similar a la situación que se vive cuando un banco central decide depreciar el tipo de cambio y la medida debe conservarse en reserva hasta ser ejecutada. Este esquema fue entregado al presidente Mahuad por Alonso Pérez, subsecretario técnico del Ministerio de Finanzas, el 21 de diciembre de 1999.

Para quienes integrábamos el equipo del Ministerio era claro a esas alturas que, aprovechando el desgaste político del presidente como consecuencia de la crisis financiera, se encontraba en marcha una conspiración que buscaba instaurar un nuevo Gobierno[42], y que adoptar el dólar estadounidense como moneda oficial daría a la oposición la oportunidad de exhibir el argumento de que habíamos afectado la soberanía nacional al eliminar el uso del sucre como moneda oficial. El movimiento indígena había convocado a progresivas movilizaciones a partir del primero de enero del 2000, en anticipación al congreso de la Conaie[43], organización política del movimiento indígena, que se realizaría el 11 de enero. La dirigente Blanca Chancoso anunció que en esos días se realizaría un "parlamento indígena" con el objeto de preparar una "nueva estructura de gobierno" que implicaría la "disolución del Congreso Nacional" y "la conformación de una Junta de Gobierno de la que forme parte el movimiento indígena"[44]. Este grupo estaba apoyado por algunos miembros en servicio activo y pasivo de las Fuerzas Armadas que sentían que la paz con el Perú, suscrita por el presidente Mahuad a fines de 1998, había debilitado a la institución castrense y les había perjudicado en términos profesionales. Al reflexionar sobre este riesgo, el presidente señaló al grupo presente que era preferible enfrentar un posible golpe de Estado con la economía estable antes que permanecer en el poder, acosados por la inestabilidad económica existente, así que proseguimos con el plan para dolarizar.

Con el fin de establecer el tipo de cambio al que se realizaría el retiro de los sucres en circulación y su canje por dólares, el Banco Central del Ecuador debía emitir un informe técnico, pero al estar opuestos la mayoría de sus funcionarios a la medida —el presidente del Directorio y su gerente general —, el Gobierno no podía pedir que esta institución lo hiciera. Por este motivo, el presidente Mahuad pidió que fuera el Ministerio de Finanzas el que realizara los cálculos técnicos. En el equipo del Ministerio teníamos clara la metodología que debíamos utilizar para realizar el informe técnico: si del nivel de reservas líquidas en el Banco Central se restaban los pasivos distintos a la emisión monetaria, llegábamos al monto de dólares que podíamos utilizar para el canje de sucres por dólares. Los pasivos monetarios del Banco Central estaban conformados por la base monetaria[45] y los bonos de estabilización monetaria (BEM) emitidos en moneda nacional y en dólares. A ello había que añadir los créditos que la institución adeudaba y los depósitos de instituciones del sector público, empresas estatales y entidades privadas (incluidas las financieras). Todos estos pasivos no iban a desaparecer si dolarizábamos la economía, por lo que era necesario establecer, con el mayor realismo posible, cuáles de estos podían mantenerse vigentes y no requerían de un pago inmediato. Esta proyección hacía una gran diferencia sobre el tipo de cambio viable para la dolarización.

En el Ministerio de Finanzas hicimos los cálculos finales para el tipo de cambio de dolarización

durante el mes de noviembre, por lo que usamos información estadística cortada a octubre, y esperábamos que el Banco Central usara las cifras actualizadas al momento de elaborar su informe interno. Las especies monetarias en circulación que debían ser canjeadas ascendían a $7.263.521 millones de sucres. Si el tipo de cambio era 20.000, se necesitaban USD 363,2 millones para canjearlos. Si era 25.000, se necesitarían USD 290 millones. Una parte de estas especies monetarias seguiría existiendo, porque a pesar de la dolarización, el Banco Central tendría que emitir dinero fraccionario (monedas) por aproximadamente USD 40 millones. Entonces se necesitaban USD 323 millones para el canje de billetes a 20.000 y USD 250 millones a 25.000. Si bien la reserva monetaria internacional ascendía a USD 1.280 millones, la parte líquida de la misma se reducía a USD 1.035 millones si no se tomaban en cuenta las reservas de oro, que tenían un valor contable significativamente inferior a su valor de mercado. Este constituía, por lo tanto, un colchón de seguridad que podía ser utilizado en caso de ser necesario[46].

De esta forma, luego de canjear los billetes sucres en circulación a 20.000, al Banco Central le restarían USD 712 millones para cubrir los demás pasivos. Los créditos adeudados por el Banco ascendían a USD 161 millones. Este monto no debía restarse de las reservas utilizables para dolarizar porque el Banco podía continuar con los mismos e incluso contratar nuevas operaciones más adelante. El monto de bonos de estabilización monetaria emitidos por el BCE, excluyendo los que eran utilizados para encaje, ascendía a USD 309 millones. El saldo colocado de estos bonos no tenía por qué reducirse en forma abrupta, por lo que no requería de respaldo total. Los depósitos recibidos de instituciones financieras en el Banco ascendían a USD 406 millones, y en el caso de los depósitos de instituciones estatales se debía tomar el saldo del crédito neto, que ascendía a USD 340 millones. Estos depósitos tampoco se retirarían en forma abrupta. Entonces, para respaldar el 100% de los pasivos del Banco Central, una vez restado el monto requerido para el canje de billetes, se necesitaban USD 1.055 millones. Si se dolarizaba a 20.000, estos pasivos estarían cubiertos en el 67,5%. Nuestra posición era que este constituía un nivel suficientemente alto de cobertura y por eso sugerimos en noviembre que este fuera el tipo de cambio para dolarizar.

Además de establecer un tipo de cambio que permitiera cubrir razonablemente los pasivos del Banco Central, un segundo elemento que debía ser tomado en cuenta en el cálculo de la tasa de cambio era la evolución de la inflación una vez que se implementara la dolarización, pues la fuerte depreciación de la moneda a lo largo de 1999 tendría consecuencias en la inflación durante el 2000, incluso si se adoptaba la dolarización. Por lo tanto, era indispensable que el tipo de cambio que se estableciera otorgara a los sectores productivos de bienes transables[47] un margen de seguridad que evitara que la inflación rezagada provocara una pérdida de competitividad que pusiera en riesgo su viabilidad económica.

De igual forma, es necesario recordar que el propósito fundamental de la dolarización era cambiar las expectativas y detener la fuga de capitales. Por lo tanto, el nivel al que se dolarizara debía ser creíble para la mayor parte de la opinión pública. Buscábamos que la población tuviera certeza de que los dólares del Banco Central del Ecuador alcanzarían para canjear todos los sucres que se encontraban en circulación. Al mismo tiempo, era necesario respaldar razonablemente los demás pasivos del Banco Central; para que los tenedores de bonos del Banco Central y la comunidad financiera internacional confiaran en que la medida generaría estabilidad económica.

Para el 7 de enero del 2000 disponíamos de las cifras con corte al 31 de diciembre de 1999. Si bien la reserva monetaria internacional y las reservas líquidas prácticamente no habían variado con relación a las de octubre, la base monetaria había crecido de 9,4 a 13,4 billones de sucres y las especies monetarias en circulación que debían ser canjeadas por dólares habían pasado de 7,3 a 9,1 billones de sucres[48]. Esto motivó a que, luego de que actualizáramos las cifras, junto con el presidente Mahuad decidiéramos proteger la credibilidad de la medida y usar una cotización de 25.000 sucres por dólar, que incluso era inferior al nivel de 28.000 al que había llegado a cotizarse el dólar norteamericano el viernes 7 de enero[49]. Como se verá más adelante, los hechos demostraron que la cotización adoptada fue correcta.

El viernes 7 de enero, en horas de la tarde, el presidente convocó a una reunión del gabinete en la que comunicó a quienes no habían estado al tanto su decisión de dolarizar la economía ecuatoriana. Varios miembros expresaron su preocupación al presidente porque consideraban que el abandono del sucre como moneda brindaba en bandeja de plata a la oposición un argumento para continuar con la conspiración. Nuevamente, la respuesta de Mahuad fue que era preferible enfrentar un potencial golpe de Estado con la economía estable que prolongar la inestabilidad que experimentaba la economía nacional. De esta forma, conformó tres grupos de trabajo. El primero se encargó de establecer el plan de acción política para materializar el apoyo requerido de los grupos representados en el Congreso Nacional para la aprobación del paquete de reformas legales que se había diseñado; constituía, en realidad, un completo plan de gobierno para poner en práctica la dolarización e incentivar la inversión, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo. El segundo grupo, del cual fui parte, se encargó de poner en práctica el plan de acción en el campo económico, y el tercer grupo preparó la estrategia y plan de acción comunicacional.

El presidente Mahuad me pidió que fuera el domingo 9 de enero a su residencia —ubicada en el tercer piso del Palacio de Gobierno—, antes de dirigirme a la reunión de Directorio del Banco Central, que por pedido del Gobierno había sido convocada para ese día con el objeto de —así lo esperaba el presidente— aprobar la dolarización. Recuerdo que me invitó a caminar por una de las terrazas que existen en la cubierta. Era una de esas mañanas soleadas y frías que caracterizan a Quito, con el cielo

totalmente despejado y de un azul intenso. Podíamos apreciar la belleza de las cúpulas de las iglesias que rodean el palacio. Aunque la decisión de dolarizar se había tomado semanas antes, había llegado la hora de ejecutar con sumo cuidado las acciones para que esta se adoptara en forma ordenada para cumplir su objetivo de estabilizar la economía. La belleza del paisaje quiteño acentuaba mi optimismo y estaba seguro de que todo iba a salir bien.

Pero la realidad casi nunca es tan sencilla como uno quisiera. Mario Prado, vocal del Directorio del Banco Central que impulsaba la dolarización, llegó al palacio y comunicó al presidente que la mayoría en favor de la medida que inicialmente existía en el Directorio se había desmoronado. Este episodio refleja las enormes presiones a las que estaban sujetas las autoridades de esa institución al momento de decidir sobre una de las medidas económicas más polémicas y trascendentales de la historia del país.

La noche del domingo 9 de enero de 2000, el presidente Mahuad, acompañado de sus principales colaboradores y de los representantes de los demás poderes del Estado, se dirigió al país, anunció su decisión de dolarizar y conminó a los directores del Banco Central del Ecuador que se oponían a la medida a aprobar al día siguiente la dolarización o presentar sus renuncias, porque de lo contrario serían sustituidos por el Congreso Nacional. Este anuncio, por parte de un presidente con bajo nivel de popularidad y que había soportado un fuerte desgaste político por la crisis financiera que había heredado, generó una ola de confianza incluso superior a la que habíamos previsto. La decisión gubernamental fue suficiente para detener la fuga de capitales, pues al día siguiente, lunes 10 de enero, se acabó la aglomeración de clientes en las instituciones financieras para retirar depósitos y el mercado cambiario reflejó absoluta tranquilidad.

Terminada la cadena nacional ofrecida por el presidente la noche del domingo 9 de enero, los medios de comunicación estallaron con noticias, incluidos varios medios internacionales. Pocos minutos después del anuncio, recibí una llamada del segundo funcionario de mayor rango en ese entonces en el FMI, Stanley Fischer, quien me reclamó por no haberle informado previamente a la institución sobre la decisión de dolarizar. Le contesté que habíamos trabajado arduamente con su equipo intentando obtener el aval del FMI a nuestro programa económico, pero que su decisión se había diferido y ya no podíamos seguir esperando. Aunque el país, le expresé, necesitaba de manera urgente un *shock* de confianza que detuviera la fuga de capitales y el presidente de la República había decidido adoptar el dólar como moneda oficial, Fischer me expresó su desacuerdo con la medida que habíamos adoptado. Sin embargo, varios meses después, Fischer reconoció públicamente[50] que la dolarización había funcionado mejor de lo que los técnicos del FMI habían previsto cuando expresaron su desacuerdo con la misma. Este reconocimiento es de primordial importancia porque proviene de un técnico que era profundamente crítico de la dolarización, así como del Ecuador y su manejo político y económico. El tiempo nos dio la razón.

Al día siguiente, lunes 10 de enero, el Directorio del Banco Central del Ecuador debía ratificar la dolarización y el tipo de cambio anunciados por el presidente de la República, basado en un informe de los técnicos del Banco, que debía enmendar los errores conceptuales y técnicos que contenía un estudio anterior de la misma entidad, que establecía el tipo de cambio de dolarización en 31.000 sucres y señalaba que este posiblemente estaba subestimado y se debía usar un tipo de cambio de 40.000 sucres por dólar[51]. Si bien los informes elaborados tanto en el Ministerio de Finanzas como en la Superintendencia de Bancos establecían la viabilidad y conveniencia de adoptar el dólar como moneda oficial, la independencia institucional del Banco Central impedía que los informes pudieran ser utilizados como respaldo para la decisión de su Directorio.

Ese lunes, en horas de la tarde, con el apoyo técnico de Miguel Dávila como nuevo gerente general de la institución, se aprobó el informe que ratificaba el tipo de cambio de 25.000 sucres por dólar y sugería la adopción de un esquema de reportes del balance del Banco Central que reflejara con total transparencia la existencia de reservas suficientes para respaldar la medida. Esta forma de presentar la información contribuyó significativamente a generar confianza en la ciudadanía[52], y con este soporte, el Directorio decidió apoyar a Mario Prado y Mauricio Pareja, y aceptar el pedido del presidente Mahuad de la noche anterior. De esta manera, el Directorio del Banco Central del Ecuador dolarizó la economía con 4 votos a favor y 1 en contra.

Sin embargo, a pesar del impacto positivo que la decisión de dolarizar tuvo en la opinión pública —tal como preveíamos que podía suceder—, el 21 de enero se produjo un golpe de Estado que derrocó al Gobierno. Al día siguiente en la mañana, en la sede del canal de televisión Ecuavisa —y consciente de que el vicepresidente Noboa había asumido la Presidencia horas antes en el Ministerio de Defensa, rodeado de militares, y de que el Congreso estaba convocado horas más tarde para “constitucionalizar” el golpe de Estado—, Jamil Mahuad ratificó que había sido depuesto y anunció su decisión de contribuir a la normalización institucional en el país, por lo que con mucha generosidad pidió a la ciudadanía que respaldara al vicepresidente Gustavo Noboa como nuevo presidente de la República y recomendó a su sucesor que continuara con la dolarización y las reformas legales que debían acompañarla, la mayor parte de las cuales quedaron redactadas en dos cuerpos legales que luego fueron coloquialmente denominados leyes ‘Trole 1’ y ‘Trole 2’, y que pocos días más adelante fueron aprobadas por el Congreso Nacional.

Un factor que contribuyó significativamente al exitoso proceso de implementación de la dolarización fue la designación, cuando Gustavo Noboa asumió la Presidencia de la República, del abogado Jorge Guzmán como ministro de Finanzas, y la continuidad de Alonso Pérez Kakabadse como viceministro de Finanzas y la de Miguel Dávila como gerente general del Banco Central del Ecuador. Ellos fueron parte

importante del equipo que evaluó la conveniencia de la dolarización, diseñó el plan para ponerla en marcha y, por lo tanto, constituían una garantía de que su ejecución sería exitosa durante el gobierno sucesor.

Efectos positivos y negativos de la dolarización

La dolarización puede ser evaluada con objetividad después de veinte años de vigencia[53]. Es necesario enfocar el análisis desde el punto de vista económico y desde el punto de vista político.

Desde el punto de vista económico, los principales efectos positivos de la dolarización fueron los siguientes:

a. *La economía del país se estabilizó inmediatamente después del anun cio*: como ya se ha dicho, al día siguiente del anuncio del presidente Mahuad se acabaron las aglomeraciones de clientes en los bancos para retirar sus depósitos, se detuvo la fuga de capitales y el mercado reflejó absoluta normalidad.
b. *Las tasas de interés nominales se redujeron y el crédito bancario creció como consecuencia de la confianza generada por la medida*: después de haber caído 6,3 % en 1999, el PIB creció durante los siguientes tres años en 2,8 %, 5,1% y 3,4%, respectivamente. Como consecuencia de la normalización del tipo de cambio real, el PIB nominal de Ecuador pasó de USD 15.934 millones en 2000 a USD 30.015 millones en 2004.
c. *Se detuvo el proceso de hiperinflación y el incremento de precios disminuyó gradualmente*: la reducción de la inflación tomó más tiempo del originalmente previsto debido a la fuerte depreciación del tipo de cambio durante el año previo, pero finalmente este índice, que en el 2000 llegó a 96,1%, cayó a 38% en el 2001, a 12% en el 2002 y a 7,9% en el 2003. Desde entonces se ha mantenido en niveles internacionales, cercanos a cero.
d. *Se recuperó el poder adquisitivo de los salarios y su poder de compra dejó de deteriorarse a los pocos meses de cada incremento, como sucedía en sucres:* para enero de 2005, el salario mínimo mensual medido en dólares ya estaba en USD 168 y se había triplicado en comparación con el de diciembre de 1999. La dolarización permitió una mejora sustancial del ingreso real de las familias de menores ingresos y se reflejó en una rápida reducción de la pobreza, en especial la pobreza extrema o indigencia que en 1995 se ubicaba en 14% de la población, pasó al 20,1% en 1999 con la crisis, se redujo a 12,8% en el 2005[54] y continuó bajando en los años posteriores.
e. *El recaudo de impuestos mejoró sustancialmente debido a una contabilidad más simple y sin las complejidades del bimonetarismo, y se convirtió en la principal fuente de ingresos del fisco:* en efecto, los ingresos tributarios del sector público no financiero —sin contar las contribuciones a la seguridad social— pasaron de un promedio de 7,9% del PIB en el período 1994-1997 a 9,8 y 10,2% del PIB en los años 1998 y 1999, respectivamente. Este incremento fue posible gracias a la creación del Servicio de Rentas Internas y al apoyo político que a esta institución brindó el Gobierno del presidente Mahuad. En los años 2001 y 2002, como consecuencia de la dolarización, la recaudación se elevó aún más, a 11,8% del PIB.
f. *Con la dolarización se produjo también una reducción de costos de transacción*: se eliminaron las complejas formas de reporte y ejecución de transacciones que el bimonetarismo exigía —en una economía donde el dólar venía siendo crecientemente aceptado como moneda de cambio en los años previos a la dolarización— lo cual es positivo para la economía.
g. *Durante los primeros siete años —y contrario a lo que temíamos que podía ser un impacto negativo— la competitividad de los productores ecuatorianos no cayó a niveles críticos, pues, de hecho, su productividad se elevó*[55]*:* los dos casos emblemáticos son las flores y el camarón. En el primero, como reacción a la dolarización, los floricultores dejaron de medir su productividad por hectárea y empezaron a hacerlo por metro cuadrado de plantación, pues mejorar la productividad era esencial para sobrevivir. Las exportaciones de este producto crecieron de USD 180 millones en 1999 a USD 852 millones en 2018. En el segundo caso, los productores de camarón incorporaron tecnología y pasaron de un cultivo extensivo a uno intensivo; desde entonces, sus exportaciones han crecido de USD 607 millones en 1999 a USD 3.235 millones en 2018.

Incluso, contrario a lo que muchos analistas temían, las exportaciones de productos industrializados crecieron y se diversificaron, pues pasaron de USD 831 millones en 1999 a USD 4.635 en 2018. Con tasas de interés superiores al 60% anual en sucres, las empresas ecuatorianas dedicaban más energía en 1999 a especular en el mercado financiero que a generar utilidades operativas. Con la dolarización, los gerentes de producción pasaron a ser la cabeza más importante de la organización en lugar de los tesoreros.

Por el contrario, los principales efectos negativos de la dolarización pueden resumirse de la siguiente forma:

a. Aunque es real la pérdida de herramientas monetarias frente a choques externos, la historia nos ha demostrado que en el pasado las intervenciones de las autoridades monetarias para enfrentar este tipo de problemas terminaron muchas veces perjudicando a la población porque provocaron inflación y pérdida del poder de compra de los ingresos familiares. Las condiciones bajo las cuales la autoridad monetaria puede efectivamente enfrentar un *shock* externo mediante política monetaria y

cambiaria sin generar desequilibrios en otras áreas de la economía son muy especiales, como es el caso de un bajo efecto de tipo *pass through*[56] y de la existencia de un monto suficientemente elevado de reservas internacionales, que muchos países no cumplen.
b. Algunos analistas señalan que uno de los problemas de la dolarización es la pérdida del señoreaje, que se define como las utilidades de las que todo banco central se beneficia cuando emite su propia moneda y existe inflación[57]. En mi concepto, el señoreaje constituye un impuesto per-verso y sumamente regresivo, porque si la inflación de un país es elevada, se reduce con mayor fuerza la capacidad de compra de bienes y servicios esenciales de las familias de menores ingresos. Por esta razón, considero que es mejor que desaparezca el señoreaje.
c. Así mismo, algunos analistas señalaban que la dolarización eliminaba la capacidad del banco central de realizar préstamos a instituciones financieras que requirieran liquidez. En realidad, no es que desaparezca el 'prestamista de última instancia' para el sector financiero, sino que la dolarización impide que estos préstamos se realicen con emisión de dinero y, por el contrario, fuerza a este prestamista a tener dinero real para poder brindar apoyo a las instituciones financieras. Esto cambia las reglas de juego y obliga a los bancos centrales a ser más cautelosos en el manejo de sus reservas de liquidez, lo cual repercute en beneficio de los depositantes y obliga al Gobierno a crear reservas con dinero real para enfrentar este tipo de problemas.

La dolarización fue una decisión de política económica que Ecuador pudo adoptar porque la sociedad estuvo finalmente dispuesta a llegar a un consenso sobre el rumbo de su economía, cuando para finales de 1999 el país estaba ingresando, por segunda ocasión en pocos meses, a un proceso de hiperinflación. Si un país requiere llegar al extremo de una crisis tan profunda para alcanzar un mínimo de acuerdos políticos, los gobiernos de turno están atados de manos y no pueden llevar a cabo en forma oportuna políticas públicas que, aunque impopulares, sean necesarias.

Desde la perspectiva política, la dolarización contribuyó a la gobernabilidad por lo menos en dos formas:

a. *Porque eliminó de la negociación política el ámbito monetario y cambiario.* En países donde aún no se ha fortalecido de manera suficiente la institución del banco central independiente —y que era el caso del Ecuador en la década de los noventa—, este es un elemento fundamental. Con la economía estable gracias a la dolarización, la discusión política pasó a enfocarse en otros aspectos de la economía que también son relevantes, pero que no ponen en riesgo a diario las condiciones de vida de la población, como sí lo hacen la depreciación del tipo de cambio y la inflación.
b. Porque al abatir la inflación, los Gobiernos de turno no tienen necesidad de elevar con la misma frecuencia los precios controlados con sensibilidad política, como es el caso de las tarifas de energía o las de transporte público. Esto elimina de tajo uno de los principales factores de pérdida de capital político que los gobernantes del Ecuador experimentaban antes de la dolarización.

Aplicabilidad de la dolarización para otros países

Luego de la exitosa experiencia de la dolarización en Ecuador, en algunas ocasiones me han pedido mi opinión sobre la conveniencia de que otros países adopten la misma medida. El Salvador lo hizo un año después que Ecuador, y con frecuencia se ha mencionado últimamente que Argentina y Venezuela también deberían dolarizar oficialmente sus economías, pues allí ya existe un alto grado de dolarización informal. Pero la realidad es distinta en cada país, y es necesario subrayar que, si bien la dolarización brinda estabilidad, reduce la inflación y permite que las tasas de interés caigan a niveles que permiten a las instituciones financieras desarrollar más fácilmente la oferta de financiamiento a largo plazo, esta medida por sí sola no genera crecimiento económico. Es necesario que esté acompañada por políticas públicas que contribuyan a mejorar el nivel de competitividad de las empresas que operan en el país y que configuren un clima de negocios que atraiga a la inversión nacional y extranjera.

En el caso de Argentina y Venezuela, la primera parte de la dolarización —el canje de moneda en manos del público por billetes dólares— se podría realizar de manera rápida y sin mayores problemas. Pero el factor clave está en la credibilidad que genere el Gobierno que adopte la dolarización, de forma tal que cuando se conviertan de moneda local a dólares los balances de las instituciones financieras, los depositantes confíen en que se va a mantener este esquema a lo largo del tiempo y retornen los capitales que se han fugado del sistema bancario al exterior o a cajas fuertes y bóvedas en los hogares. Si esta credibilidad no existe, la dolarización fracasará en corto tiempo. Lamentablemente, en el caso argentino, para salir de la convertibilidad en enero del 2002, la Justicia de ese país decretó la conversión forzosa de los depósitos bancarios en dólares a pesos, por lo que volver a recuperar la confianza de los depositantes es un reto muy difícil. En el caso de Venezuela, con un gobierno como el de Nicolás Maduro, que irrespeta permanentemente los derechos de propiedad, la posibilidad de generar confianza sobre una medida como la dolarización es muy baja.

Conclusión

Durante estos veinte años, en los cuales es evidente que la dolarización ha sido positiva para el país, en algunas ocasiones me han preguntado si la dolarización solo fue una respuesta a la crisis económica de 1999. Estoy convencido de que no fue así, porque la dolarización fue más que eso: fue una respuesta a

dos décadas perdidas —los años ochenta y noventa del siglo xx— como bien señala Marco Naranjo[58]. Lamentablemente, Ecuador adolece de una crónica incapacidad para alcanzar consensos mínimos que permitan a los gobiernos de turno diseñar y poner en práctica políticas públicas que garanticen estabilidad y crecimiento económicos. La dolarización es un ancla que, por lo menos, asegura lo primero y abre un espacio para que el país se concentre en lo segundo: la búsqueda de políticas públicas en ámbitos distintos al monetario y cambiario que son indispensables para alcanzar un mayor nivel de desarrollo y bienestar para su población. Si esto no se logra, el crecimiento económico será bajo y generará una creciente frustración ciudadana que pondrá en riesgo la dolarización.

BIBLIOGRAFÍA

Araujo, M.C. & Schady, N. (2006). Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work: Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador. *The World Bank Policy Research Working Paper No. 3930.*

Arízaga, A. (1997). *Política fiscal para estimular el desarrollo en el Ecuador*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.

Arteta, G. (1999, a). *Opciones cambiarias para Ecuador: el dilema de la elección*. Quito: CORDES.

Arteta, G. (1999, b). *Ecuador: Tendencias económicas y perspectivas*. Quito: CORDES.

Baliño, T., Bennett, A. & Borensztein, E. (1999). Monetary Policy in Dollarized Economies. IMF *Occasional Paper,* 171. Disponible en: https://bit.ly/34Yh8yA.

Beckerman, P. & Solimano, A. (2003) *Crisis y dolarización en Ecuador*. Washington: The World Bank.

Black, J., Hashimzade, N. & Myles, G. (2009). *A Dictionary of Economics*. United Kingdom: Oxford University Press.

Cáceres, C. (agosto, 1987). Garantía Oficial Implícita y Créditos Externos. *Cuadernos de Economía,* https://www.jstor.org/stable/i23830305, 27-142.

Calvo, G. (julio, 1996). Capital Flows and Macroeconomic Management: Tequila Lessons. *International Journal of Finance and Economics*, 1(3), 207-223. Disponible en: https://doi.org/10.1002/(sici)1099-1158(199607)1:3<207::aid-ijfe21>3.0.CO;2-3.

Corporación Andina de Naciones (2004). La Limitación y Control del Gasto Militar Para Defensa Externa en los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Corporación Financiera Nacional (1996). Corporación Financiera Nacional: Sucres y Dólares a su Alcance.

Correa, R. (ed.) (1996). *El reto del desarrollo: ¿Estamos preparados para el futuro?* Universidad San Francisco de Quito.

Espinosa, J. (1996) Situación actual y el futuro del petróleo ecuatoriano. En Correa, R. (ed.), *El reto del desarrollo: ¿Estamos preparados para el futuro?* Universidad San Francisco de Quito.

Fischer, S. (2000, 19 de mayo) *Ecuador and the* IMF [conferencia]. Hoover Institution Conference on Currency Unions. Palo Alto, California.

Hausmann, R. *et al*. (1998). *Macroeconomic Volatility and Economic Development in The Political Dimension of Economic Growth*. Proceedings of the IEA Conference held at San José, Costa Rica. Washington: Interamerican Development Bank.

Lascano, M. (2001). *La noche de los coroneles: Rebelión de los mandos medios*. Quito: Editorial Kezz.

López, F. (1998). *Por qué y cómo dolarizar*. Guayaquil: Escuela Politécnica del Litoral.

Lucio-Paredes, P. (2000). *El libro de la dolarización*. Quito: Editorial Megagraph.

Lucio-Paredes, Pablo (2000). *La Dolarización*. Quito: Editorial Taurus.

Mancheno, D., Oleas, J. & Samaniego, P. (1999). *Aspectos teóricos y prácticos de la adopción de un sistema de convertibilidad en el Ecuador. Nota técnica N.º 57*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Marchán, C. (2005). *La banca central en el entorno de la crisis financiera del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Ministerio de Economía de la República del Ecuador (1999). *Ecuador: Apertura Petrolera 2000*.

Moreno-Villalaz, J. (1999). Lessons from the monetary experience of Panama: A Dollar Economy with financial integration. *Cato Journal*, 18(3), 421-439.

Naranjo, M. (1999). Hacia la dolarización unilateral: el modelo de Panamá y su aplicabilidad en el Ecuador. *Estudios de Economía Aplicada*, 13, 101-128.

Naranjo, M. (2004). *Del patrón oro a la dolarización*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Pérez, A. (2000). Resumen esquemático del proceso de dolarización en Ecuador. En UNICEF (Ed.), *Los impactos sociales de la dolarización*. Quito: UNICEF.

Pleskovic, B. & Stiglitz, J. (eds.) (2000). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington D.C.: The World Bank.

Roberts, S. (1999). Perspectivas de la economía mundial para 1999. En Arteta, G. (1999) *Ecuador: Tendencias económicas y perspectivas*. Quito: CORDES.

Rodrik, D. & Velasco, A. (1999). Short-Term Capital Flows. En Pleskovic, B. & Stiglitz, J. (2000). *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*. Washington D.C.: The World Bank.

Sandoval, C. (1987). *Política cambiaria en el Ecuador*. Quito: ILDIS.

Savastarro, M. (1996). *Dollarization in Latin America: Recent evidence and some policy issues*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Vela, M. (1999, marzo). Perspectivas de la Economía Ecuatoriana. *Revista Gestión*.

---

1 Economista de la Pontificia Universidad Católica de Quito, con posgrado en la Universidad de Rutgers (New Jersey, Estados Unidos). En el campo privado ha asesorado a empresas comerciales, industriales y financieras. En el sector público fue asesor de la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador y, posteriormente, ministro de Finanzas de la República del Ecuador. También se ha desempeñado como consultor de organismos internacionales. Actualmente es director del Business School de la Universidad Internacional SEK (Ecuador).

2 Medidos en dólares constantes de 2007, entre los años 1979 y 1989 el ingreso por habitante anual apenas creció de USD 3.036 a USD 3.153.

3 Durante 1999, el volcán Pichincha, a cuyos pies está ubicada la ciudad de Quito, elevó su nivel de actividad y la cubrió de ceniza, afectando física y psicológicamente a la población. Como consecuencia, el aeropuerto de la ciudad tuvo que suspender actividades varios días y el municipio tuvo que adoptar medidas para garantizar la provisión de agua potable. El ambiente en Quito era lúgubre, parecía una ciudad fantasma.

4 Para una explicación más detallada de las consecuencias de este indicador, ver Rodrik & Velasco (1999). Los autores muestran cómo todos los países que sufrieron crisis económicas en la década de los noventa tuvieron índices elevados de créditos de corto plazo contra reservas líquidas. De acuerdo con los autores, Ecuador sería el siguiente país en cumplir esta regla.

5 Entre 1995 y 1997 el gasto militar (sin tomar en cuenta el de la Policía) promedió 3,7% del PIB, uno de los niveles más altos de la región (CAN, 2004).

6 Una descripción más amplia de las condiciones macroeconómicas imperantes en esa época se puede ver en Beckerman & Solimano (2003), así como en Arteta (1999, b).

7 En varias secciones del presente artículo se usan las cifras de 1996 y 1997 en las comparaciones, debido a la distorsión que la depreciación acelerada del tipo de cambio provocó en las estadísticas de 1998 y 1999.

8 Como se verá más adelante, para 1998 y 1999 la situación cambió por el bajo precio del petróleo y el alto endeudamiento del Estado en dólares. En el período 1998-99, cada vez que se depreciaba el tipo de cambio se deterioraba la situación fiscal.

9 El 31 de diciembre de 1980 el dólar se cotizaba a 25 sucres, el 31 diciembre de 1990 en 887 sucres y para fines de diciembre de 1995 había llegado a 2.922 sucres. La depreciación del sucre había sido enorme.

10 Datos tomados de la Información Estadística Mensual de noviembre de 1999, publicada por el Banco Central del Ecuador.

11 Ver, por ejemplo, Corporación Financiera Nacional (1996).

12 Definida como el cambio proporcional en la demanda de dinero frente a un cambio en la tasa de interés (Black, Hashimzade & Myles, 2009).

13 Elevar la tasa de interés en moneda nacional y/o restringir la liquidez forman parte de las recetas típicas de la política monetaria tradicional para detener la depreciación del tipo de cambio.

14 Actividades que no compiten con el resto del mundo, como es el caso de la construcción y los servicios.

15 Según el diario *El Comercio* en su primera página de la edición 20 de octubre de 1999. A lo largo de este artículo se usan cifras expresadas como porcentaje del PIB. Esta es una forma de medir la magnitud de las cifras con relación al tamaño de la economía.

16 Por ejemplo, el crédito de consumo a inicios de octubre se ofertaba con una tasa de interés anual del 170% (*El Comercio*, sección B, 4 de octubre de 1999).

17 Estas son: 1) De la cabeza hacia arriba, la armonía del ser con lo espiritual, Dios, los valores, los principios y las creencias; 2) De los pies hacia abajo, la armonía del ser con lo concreto, lo que nos sostiene, con el trabajo; 3) Hacia la derecha, la armonía del ser con sus emociones, con la familia, con los amigos; 4) Hacia la izquierda, la armonía del ser con la especie humana, con los demás, con la sociedad; 5) Hacia adelante, la armonía del ser con el pasado, lo vivido; 6) Hacia atrás, la armonía con el futuro; y 7) Hacia el centro, la armonía del ser consigo mismo, con su parte más honda y verdadera. Y dicen estas religiones tradicionales que quien alcanza las siete armonías está sano; quien no, está enfermo.

18 Arízaga, A. (1997). *Política fiscal para estimular el desarrollo en el Ecuador*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.

19 El artículo de Mario Prado, incluido en este libro, relata algunos de los episodios que evidencian el bloqueo político existente, así como el ambiente que se vivía en esos momentos al interior del Banco Central del Ecuador, de cuyo Directorio era miembro.

20 Para una explicación más amplia y evaluación de la red de protección social y combate a la pobreza creada al inicio del gobierno, ver Araujo y Schady (2006).

21 Este incremento, que por su magnitud podía ser visto como una medida con alto impacto social, estaba justificado porque el 87% de la canasta de consumo de las familias de bajos ingresos estaba conformado por rubros como alimentación y salud que estaban exentos del IVA (*El Telégrafo*, 16 de octubre de 1999).

22 La deuda Brady, que ascendía a USD 5.890 millones, se dividía de la siguiente manera: 1) USD 2.680 millones en bonos PDI (*past due interest*), correspondientes al monto de intereses acumulados durante los años en que Ecuador dejó de pagar su deuda externa; 2) USD 1.679 en bonos par, con garantía en bonos del Tesoro de los Estados Unidos, que no sufrieron descuento de capital al momento de su emisión y representaba el capital adeudado hasta la fecha de canje; 3) USD 1.472 millones en bonos con descuento (*discount bonds*), que tenían garantía de bonos del Tesoro de los Estados Unidos y fueron canjeados por la deuda antigua descontando el 45% del capital adeudado; y 4) USD 59 millones en bonos IE (*interest equalization bonds*), que cubría el valor de un diferencial de intereses acumulados hasta la fecha de canje.

23 La mora técnica es el período durante el cual un país puede atrasarse en el pago de intereses de deuda pública sin que la totalidad de la obligación se pueda declarar de plazo vencido y los acreedores puedan iniciar acciones legales para ejecutar el cobro.

24 Una descripción muy clara del adverso entorno internacional que Ecuador enfrentó en 1999 se puede ver en

Roberts (1999).

25 Stiglitz & Bhattacharya (1999) sostenían en ese entonces que la crisis financiera internacional que tuvo lugar entre 1996 y 1999 era el más destructivo conjunto de eventos de la economía mundial desde la Gran Depresión.

26 El Club de París es la organización en la que los países deudores pueden dialogar con sus acreedores de créditos de Gobierno a Gobierno con el fin de llegar a acuerdos de extensión de plazos y condonación de deudas.

27 La contracción del PIB en términos reales fue del 7%, similar a la que tuvo Corea del Sur en 1998. Otros países asiáticos también habían experimentado contracciones similares en los últimos dos años.

28 La recaudación de impuestos se duplicó durante en 1999 con respecto al año anterior (*El Comercio*, página A24, 1 de enero de 2000).

29 Espinosa, J. (1996) Situación actual y el futuro del petróleo ecuatoriano. En Correa, R. (ed.) (1996). *El reto del desarrollo: ¿Estamos preparados para el futuro?* Universidad San Francisco de Quito.

30 Publicado por el Ministerio de Economía del Ecuador en 1999.

31 Si un país deja de cumplir con el servicio de su deuda externa, esto se puede deber a dos razones: porque enfrenta un problema temporal de liquidez o porque tiene un problema de solvencia debido a que el peso de su deuda pública es muy elevado en relación con el tamaño de su economía. El caso de Ecuador en 1999 era una combinación de ambos factores. No obstante, esto no podía conducir al embargo en el exterior de cuentas bancarias o activos de personas o empresas ecuatorianas privadas.

32 Conocido actualmente como CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, es un banco constituido en 1970 y conformado por 19 países —17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal— y un grupo de bancos privados de la región. Como banco de desarrollo, impulsa el desarrollo sostenible mediante operaciones de crédito y el apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos para los sectores público y privado en los países miembros (N. del E.).

33 En el país existía un monopolio estatal para la producción e importación de combustibles y su precio en el mercado local era fijado en sucres. Por la depreciación del tipo de cambio, los Gobiernos estaban forzados a incrementar periódicamente sus precios en sucres, con el fin de reducir el subsidio que se generaba con la depreciación del tipo de cambio. Esto provocaba un gran desgaste del capital político del Gobierno de turno y conducía a movilizaciones sociales y deterioro de la gobernabilidad.

34 Ver, por ejemplo, Moreno-Villalaz (1997), Baliño *et al*. (1999), Sandoval (1987), Calvo (1996) y Hausmann *et al.* (1998), que hacen referencia al contexto internacional. Por su parte, Naranjo (1999) y Mancheno *et al*. (1999) se refieren específicamente al caso ecuatoriano. Para inicios de 1999, Arteta (1999) y Vela (1999) ya anunciaban la convertibilidad o la dolarización como medidas que probablemente se adoptarían en los próximos meses en el país.

35 Mientras la convertibilidad es una promesa del banco central en la que la entidad se compromete a no emitir billetes por sobre un monto de reservas reales en moneda extranjera, la dolarización es el retiro de los billetes y monedas de un país y su canje por dólares de los Estados Unidos. Este proceso también podría darse con monedas emitidas por otros países.

36 La dolarización no solo consistía en el canje de los billetes y monedas sucres por dólares. También requería la conversión de los balances de las instituciones financieras, por lo que la participación de la Superintendencia de Bancos y Seguros era fundamental en el análisis previo de la medida y en el diseño de su plan de ejecución.

37 Un resumen esquemático de la propuesta de dolarización preparada por el Ministerio de Finanzas para revisión del presidente de la República se encuentra en Pérez (2000).

38 Pleskovic, B. & Stiglitz, J. (eds.) (2000) *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington D.C.: The World Bank.

39 Como consecuencia de la depreciación del tipo de cambio durante 1999, la inflación a diciembre del 2000 fue 91%. A fines del 2001 se ubicó en 22% y en diciembre del 2002 bajó a 9%. Desde entonces, se ha mantenido en niveles de un dígito.

40 Una política anticíclica es aquella que busca cambiar o disminuir la tendencia que la actividad económica presenta. Por ejemplo, un incremento del gasto fiscal cuando la economía se desacelera o se contrae.

41 Este tema es abordado por Juan Pablo Aguilar en su artículo, incluido en este libro.

42 El diario *El Comercio,* en sus ediciones del 19 y 20 de marzo del 2000, relata con lujo de detalles la conspiración y sus actores. Para un relato de los eventos desde la óptica de los militares involucrados, ver Lascano (2001).

43 Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

44 De acuerdo con un artículo publicado en el diario *El Telégrafo* el 28 de diciembre de 1999.

45 La base monetaria se define como el dinero de alto poder emitido por el banco central y corresponde a la suma de las especies monetarias en circulación más las reservas que las instituciones financieras tienen depositadas por obligación legal en esa institución (Black, Hashimzade & Myles, 2009).

46 Años después, el presidente Correa usó en varias ocasiones el oro del Banco Central de Ecuador para dar liquidez a esta institución, pues sus reservas se usaron para financiar el gasto público durante su mandato.

47 El grupo de productores de bienes transables incluye a los sectores de exportación y aquellos que dirigen sus productos al mercado local y compiten con mercadería importada.

48 Datos tomados de la Información Estadística Mensual de marzo del 2000, publicada por el Banco Central del Ecuador

49 El incremento del tipo de cambio para dolarizar fue posteriormente criticado por algunos analistas que, propensos a las teorías de la conspiración, sostenían que se hizo para evitar pérdidas a banqueros que habían comprado dólares a niveles mayores la semana previa a la dolarización. Esta afirmación carece de sentido, pues mientras mayor era el tipo de cambio, más se licuaban los patrimonios de las instituciones financieras, que por ley estaban denominados en sucres, lo que afectaba en últimas a los dueños de los bancos.

50 Fischer, S. (2000, 19 de mayo) *Ecuador and the* IMF [conferencia]. Hoover Institution Conference on Currency Unions. Palo Alto, California.

51 Al interior del Banco Central existía un grupo de técnicos que coincidían con varios analistas independientes, quienes sostenían equivocadamente que para dolarizar se necesitaban reservas líquidas por un monto equivalente a M1 que incluye la base monetaria y depósitos que los clientes de los bancos mantienen en cuenta corriente, por lo que el tipo de cambio estimado por ellos era significativamente más elevado que el que realmente se necesitaba para dolarizar. El tiempo se ha encargado de demostrar que el esquema de dolarización diseñado por el Gobierno del

presidente Mahuad fue correcto.

52 Este sistema de balances es explicado en detalle por Miguel Dávila en su artículo, incluido en este libro.

53 La Universidad San Francisco de Quito organizó un ciclo de conferencias al conmemorarse los 15 años de la dolarización. Distintos analistas comentan sobre los pros y contras de la medida. Las presentaciones se pueden ver en YouTube en la siguiente dirección URL: https://bit.ly/3bZjP5g.

54 De acuerdo con la Encuestas de Condiciones de Vida de septiembre de 2006, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador.

55 A partir de entonces, el Gobierno del presidente Correa introdujo un conjunto de políticas públicas, en especial en los campos tributario y laboral, que deterioró significativamente la competitividad de los productores ecuatorianos.

56 El impacto que la depreciación del tipo de cambio tiene en la inflación interna de un país.

57 El costo de emitir un billete para un banco central es infinitamente menor al valor facial de cada uno de ellos. La totalidad de billetes emitidos por un banco central pierde valor cada año como consecuencia de la inflación. Esto constituye una 'utilidad' para el banco central y su monto es exactamente igual a la pérdida que han experimentado las personas que mantuvieron esos billetes en su poder.

58 Naranjo, M. (2004). *Del patrón oro a la dolarización*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

La dolarización: el papel del superintendente de Bancos y Seguros

Jorge Guzmán Ortega[1]

Como superintendente de Bancos y Seguros en el Gobierno del presidente Jamil Mahuad —función que ejercí entre el 17 de junio de 1999 y el 31 de enero de 2000—, mi misión fundamental fue enfrentar y administrar la peor crisis financiera de la historia de la República.

Esta crisis se había producido por una serie de causas externas e internas que afectaron en ese entonces al Ecuador: las graves crisis financieras y económicas de México, Rusia, Japón, Argentina y el sudeste asiático que impactaron al país; el cierre de líneas de crédito bancarias del exterior, que afectó seriamente el sistema financiero nacional; el fenómeno de El Niño, que devastó el país y su infraestructura vial; la enfermedad de la “mancha blanca” que destruyó la industria camaronera, una de las principales generadoras de divisas del país, así como la capacidad de pago de este importante sector de la economía nacional; la caída del precio del petróleo a USD 7; y el congelamiento de depósitos bancarios, que fue realizado por el Gobierno el 11 de marzo de 1999.

La decisión del congelamiento fue la respuesta del Gobierno a los efectos de una crítica situación externa e interna que estaba llevando al país a un brote hiperinflacionario debido a la falta de confianza en el sucre como moneda nacional y a la fuga de capitales. Con la medida, se buscaba evitar el pánico, la corrida total de depósitos y el colapso generalizado del sistema financiero nacional. Esta decisión irritó, con razón, a los clientes de bancos y entidades financieras del país, incrementó la desconfianza en las instituciones financieras y en el Estado, y liquidó la poca credibilidad que quedaba en la moneda nacional para finales de 1998. Es importante mencionar también que el Banco Central del Ecuador (BCE) estaba obligado por una ley de diciembre de 1998 a pagar el 100% de los depósitos y el total de las líneas de crédito del exterior, lo que produjo una emisión monetaria descontrolada por parte del Instituto Emisor para atender este requerimiento legal.

Para colmo, este difícil contexto económico que afectó al país a finales del siglo xx se dio en medio de una de las peores desgracias que sufre el Ecuador, su subdesarrollo político, probablemente el peor de todos sus problemas y la verdadera causa de su atraso económico. Este subdesarrollo no ha permitido, ni antes ni ahora, que el Ecuador se enrumbe a la prosperidad porque la ignorancia, la irresponsabilidad, los intereses creados, los privilegios y el bloqueo parecen ser parte del ADN de la mayoría de políticos ecuatorianos. La falta de acuerdos entre los miembros de la clase política ecuatoriana le ha impedido al país desarrollar una trayectoria productiva en temas como salud pública, seguridad social, educación, competitividad y productividad, que son claves para el progreso de cualquier nación. Tristemente, el país es un ejemplo de la tesis, ampliamente demostrada por economistas y politólogos, de que sin desarrollo político no hay desarrollo económico.

En resumen, a inicios de 1999 se formó en el Ecuador una verdadera tormenta perfecta de enorme magnitud que nos explotó en la cara a todos los ecuatorianos; por supuesto, no faltan algunos que dicen que la vieron venir, pero que no se hizo nada para evitarla. Hoy, 20 años después, es fácil juzgar la situación que nos tocó enfrentar y administrar desde la comodidad de la distancia, luego de que la dolarización salió bien y ha funcionado durante los últimos años, a pesar de todos los intentos deliberados e irresponsables de eliminarla.

En estas circunstancias, una vez identificada la gravedad de la situación a principios de 1999, lo primero que había que hacer en el Gobierno era saber exactamente cuál era la situación real del sistema financiero ecuatoriano, porque la información proporcionada por la mayoría de los bancos y por las autoridades no era confiable. Por esta razón, el presidente Mahuad, fundamentado en lo dispuesto en la ley de la AGD, ordenó la inmediata contratación de unas auditorías internacionales, y correspondió a la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) —organismo creado por el Congreso a finales de 1998 para garantizar la devolución de la totalidad de los depósitos de los clientes del sistema financiero, cuyo Directorio presidí desde finales de junio de 1999—, así como a la Superintendencia a mi cargo, recibir esas auditorías internacionales. Los términos de referencia de estas auditorías fueron aprobados por los organismos internacionales de crédito con el fin de inspeccionar de una manera profesional, objetiva, transparente e imparcial cada uno de los bancos y determinar sus verdaderos niveles de solvencia y liquidez.

El 31 de julio de 1999 comunicamos al país en cadena nacional de televisión los resultados de las auditorías. Ese día los ecuatorianos supieron, sin reservas, cuál era el nivel real de solvencia y liquidez de cada uno de los bancos del sistema financiero, cuáles eran viables (es decir, cuales tenían patrimonio técnico e indicadores financieros que les permitían seguir operando) y cuáles, por el contrario, no lo eran[2].

En relación con los informes de las auditorías internacionales, la Superintendencia de Bancos y Seguros y la AGD tenían dos deberes esenciales que cumplir: proteger a los depositantes y procurar el menor costo fiscal para el Estado. Esto significaba reestructurar y sanear las instituciones como un

esfuerzo previo para evitar su liquidación, remover a los administradores que habían manejado irregularmente sus bancos, castigar el patrimonio de los accionistas, informar a la Fiscalía General del Estado para que iniciara las acciones penales correspondientes y buscar mecanismos de mercado (como las fusiones o la venta de las entidades financieras) para proteger a las instituciones, sus depositantes y el costo fiscal. El resultado fue que, inevitablemente, más del 60% del sistema financiero nacional pasó a manos del Estado.

Como consecuencia de varios factores, entre los que estaba la emisión monetaria que debía hacer el BCE para cumplir con la devolución de los depósitos bancarios, el tipo de cambio del dólar a mediados de 1999 se disparó a niveles que superaron los 15.000 sucres por dólar. Los depósitos descongelados en sucres que se devolvían a los depositantes se convertían de inmediato en dólares, creándose una enorme demanda de la moneda estadounidense —a la que la gente consideraba, con razón, un refugio seguro para sus ahorros—que, evidentemente, no regresaba a los bancos, sino que salía al exterior o iba al colchón de los depositantes.

De acuerdo con cifras de la Superintendencia de Bancos y Seguros de ese momento, más del 70% de los depósitos y más del 80% de los créditos concedidos por la banca estaban otorgados en dólares. Además, los sueldos y salarios en la mayoría de las empresas del país se pagaban en dólares, la gente ahorraba en dólares, el comercio se hacía en dólares y las cuentas bancarias se abrían en dólares. No obstante, el salario mínimo se mantenía en sucres y no superaba, a diciembre de 1999, el equivalente a USD 40 mensuales.

Como expresaba un asesor de la dolarización que nos ayudó mucho en el proceso, una moneda nacional tiene tres usos: servir como medio de pago, ser un medio de ahorro y ser una medida de cuenta. En el Ecuador de finales de la década del noventa, casi nadie pagaba ni ahorraba en sucres, y la contabilidad era bimonetaria, es decir, se llevaba en sucres y en dólares. Esto era un claro indicio de que los agentes económicos no creían en la moneda nacional, y que la economía funcionaba en gran parte en dólares. Entonces, lo que había que hacer era formalizar la dolarización porque esa era la realidad de la economía ecuatoriana.

Hasta entonces, el país había intentado todas las soluciones de política cambiaria posibles —libre cambio o flotación, control de cambios, bandas cambiarias, incautación, minidevaluaciones y sistema administrado de divisas—, pero ninguna había sido exitosa. Vivíamos en un círculo vicioso —de la devaluación a la inflación, al ajuste, conocido popularmente como ‘paquetazo’, y nuevamente a la devaluación— que tenía serias consecuencias en forma de desempleo y déficit fiscal.

Esta especie de péndulo ‘devaluación-inflación-ajuste’ no es un recurso retórico. De acuerdo con un estudio citado por el abogado Mario Prado —un partidario del proceso de dolarización—, “la devaluación en el periodo 1980-1997 fue del 14.594,16 %, al pasar el tipo de cambio de 27,4 sucres por dólar a 3.998,8 sucres por dólar”. El mismo estudio, al referirse a la inflación acumulada, señalaba que “el proceso inflacionario del Ecuador, aunque no ha sido hiperinflacionario, ha mantenido tasas crónicas muy elevadas, lo que ha conducido a una inflación acumulada de 1980 a 1999 del 44.000%”[3]. Era obvio entonces que el Ecuador no había acertado en el manejo de su política monetaria y cambiaria durante las dos últimas décadas. Esto se debió, en buena parte, a la irresponsabilidad de gobiernos populistas y con visiones de corto plazo que castigaron a nuestra gente con el peor de todos los impuestos posibles, la inflación, pues el aumento de precios reduce la capacidad de consumo y afecta en mayor medida a los más pobres.

Mientras tanto, esta política monetaria y cambiaria errática afectaba la inversión y el empleo en el país. Como me dijo un consultor en alguna ocasión, mientras la gente no confíe en su dinero, no se preocupará de producir zapatos, refrigeradoras, banano, camarón, flores ni nada. Si la gente sabe que su dinero pierde valor cada día, su principal preocupación será gastarlo lo más pronto posible y adquirir los bienes que necesita para vivir y asegurar su futuro. En estas circunstancias no hay cómo producir ni, menos aún, invertir a mediano y largo plazo. Así las cosas, la población del Ecuador durante las últimas dos décadas del siglo xx no creía en la mayoría de los bancos ni en el Estado, pues los percibía insolventes. Además, para el exterior el Ecuador no era un país serio y creíble.

Entonces, había que adoptar un sistema radical y rígido que impidiera a los políticos y tecnócratas imprimir billetes, quitándole esa poderosa herramienta de devaluar y emitir dinero irresponsablemente. Si bien el manejo de la política monetaria y cambiaria era en esa época facultad privativa del Banco Central del Ecuador, sus directores eran designados por el Congreso Nacional, que estaba controlado por los políticos, y no todos hacían respetar su autonomía. Por ello, la única solución en un país con una política monetaria y cambiaria errática y, además, fiscalmente indisciplinado, era dolarizar formalmente la economía ecuatoriana o continuar en un proceso hiperinflacionario.

Era necesario contar con una moneda fuerte que recuperara la confianza de la gente, que mantuviera su valor adquisitivo en el tiempo, que permitiera la emisión de créditos a mediano y largo plazo recuperables sin el riesgo de inflaciones que redujeran su valor real, pero, sobre todo, que se convirtiera en una especie de camisa de fuerza para los políticos populistas. Y eso era el dólar estadounidense. El tiempo se ha encargado de comprobarlo, porque a pesar de los terribles e irresponsables embates que el país ha sufrido en los últimos años de despilfarro y corrupción nacional, el dólar se ha mantenido firme en la confianza de la gente y es lo único más popular que los populismos políticos. Por esta razón, el dólar no ha sido eliminado por gobiernos populistas que estarían encantados de poder emitir nuevamente moneda nacional para mantener su nefasta política clientelar, por medio de un manejo irresponsable de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, y aumentar así la

cantidad de pobres dependientes de gobernantes demagogos.

Por estas razones, a partir de septiembre de 1999 y con el invaluable apoyo de muchas personas, comenzamos a impulsar dentro del Gobierno la idea de la dolarización formal de la economía, directamente con el presidente Jamil Mahuad, quien recibió con total apertura el análisis de la medida. Como cabeza de la Superintendencia de Bancos y Seguros —entidad que en esa época tenía autonomía administrativa y técnica, y no como ahora, que depende del Ejecutivo—, al no ser yo un técnico en economía, pedí la cooperación internacional y nacional en el proceso de la dolarización a personas de indiscutible valía profesional: Ricardo Hausmann, director jefe de Economía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Guillermo Calvo, profesor de la Universidad de Maryland (Estados Unidos); Guillermo Mondino, Jorge Vasconcellos y Fabio Guidotti, de la Fundación Mediterráneo en Argentina; Walter Spurrier, prestigioso economista ecuatoriano; Augusto de la Torre, destacado economista y exgerente del Banco Central del Ecuador; Miguel Dávila, exgerente del Banco Central del Ecuador, quien, entre otras cosas, presentó el sistema de cuatro balances del Banco para la transparencia del sistema; Mario Prado, abogado y miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador; Rosa Matilde Guerrero, asesora de la Superintendencia de Bancos y Seguros; Bruno Leone y Walter Valarezo, gerente y subgerente de la Agencia de Garantía de Depósitos, respectivamente; y muchas otras personas que contribuyeron con sus ideas al análisis de la dolarización, en el afán de ayudar al presidente Mahuad a convencer a algunas autoridades del Banco Central del Ecuador —quienes en aquella época tenían la facultad constitucional de manejar con autonomía la política cambiaria y monetaria del país y se oponían frontalmente a la dolarización— de la conveniencia de la medida.

En diciembre de 1999, el BCE llegó a fijar tasas de interés de más del 150% en bonos para atraer inversiones en sucres y controlar el tipo de cambio con el objeto de evitar la compra de dólares, mientras la tasa de interés bancaria pasiva superaba el 70% anual. Sin embargo, ninguna de estas medidas ortodoxas estaba logrando el resultado de reducir el tipo de cambio y controlar la hiperinflación. Para esta época, el tipo de cambio bordeaba los 20.000 sucres por dólar, la inflación se acercaba al 90 %, y esta no era mayor porque simplemente no había demanda. La economía decrecía a niveles del -7.5 % del Producto Interno Bruto (PIB) y la relación deuda pública-PIB llegaba al 100%.

Hasta entonces habíamos tenido intensos debates en la Presidencia de la República con técnicos y miembros del Directorio del BCE, en las que habíamos insistido en la conveniencia de dolarizar lo más pronto la economía. Sin embargo, algunos funcionarios del BCE se oponían frontalmente al proceso de dolarización. Recuerdo especialmente las reuniones del mes de diciembre de 1999. En una de ellas, el equipo de funcionarios del BCE presentó un informe técnico denominado *Un programa integral de recuperación económica para el Ecuador*. En dicho informe se exponían los beneficios y los perjuicios de la dolarización, se concluía que los beneficios de su propuesta para la recuperación de la economía eran posibles bajo cualquier sistema cambiario estable (y no necesariamente con la dolarización), y se recomendaba el establecimiento de un sistema de control de cambios. Sobre este estudio expresé claramente que esta recomendación era inadmisible e inconveniente, porque llevaría a la creación de un mercado negro de divisas que agravaría la situación económica.

Unos días después, el 4 de enero del 2000, se produjo una reunión entre el presidente del Directorio del BCE y algunos de sus funcionarios con el presidente Mahuad. En esta reunión, el BCE se ratificó en su posición de no aceptar la medida radical que suponía dolarizar la economía. Fue entonces cuando el presidente Mahuad, ante la negativa de algunos de los miembros del Directorio de dar paso a la dolarización de la economía, decidió que no quedaba otro remedio que convocar a un Congreso Extraordinario para solicitar la destitución del Directorio y obtener, con la urgencia requerida, los acuerdos políticos que apoyaran dicha destitución.

Finalmente, el 9 de enero, el presidente Mahuad anunció al país su decisión de dolarizar formalmente al Ecuador a un tipo de cambio de 25.000 sucres por dólar. El Gobierno se decidió por este tipo de cambio después de muchas consultas con el BCE, expertos internacionales y el Ministerio de Finanzas, que establecían un rango de decisión de entre 20.000 y 31.000 sucres por dólar. Como resultado de una rueda de prensa del presidente del BCE la semana anterior, el dólar se había disparado a más de 28.000 sucres, ubicándose luego en aproximadamente 23.000 sucres.

El tipo de cambio adoptado, considerado el más adecuado para dolarizar la economía, fue de 25.000 sucres por dólar, con una reserva monetaria líquida de USD 645 millones para hacer el canje de sucres a dólares, reserva que resultó más que suficiente porque solo se utilizaron aproximadamente USD 635 millones luego del canje total.

El lunes 10 de enero, al día siguiente de anunciada la medida, se acabaron las colas en los bancos y la reacción del mercado y de la ciudadanía fue muy favorable. Ese día se reunió el Directorio del Banco Central del Ecuador, y con el informe previo del gerente general encargado de la institución, tomó formalmente la decisión de dolarizar la economía, estableciendo oficialmente al dólar como moneda de pago, de ahorro y de cuenta en todo el territorio nacional. “El Instituto Emisor se limitará, prácticamente, a canjear sucres por dólares”, decía el informe del gerente general encargado del Banco. El Directorio expidió la Resolución BCE-049-D, que contenía los siguientes artículos:

> Artículo 1: Determinar una nueva política de participación en el mercado cambiario, fijando la cotización del dólar de los Estados Unidos de América en un valor de S/.25.000 por cada dólar, precio al cual el Banco Central del Ecuador canjeará los sucres emitidos en monedas y billetes.
>
> Artículo 2: Reiterar al señor presidente de la República la necesidad de impulsar reformas legales estructurales

que garanticen la viabilidad y éxito del proceso.

La decisión del presidente Jamil Mahuad de dolarizar la economía ecuatoriana fue una de las más importantes de la historia económica del país, si no la más importante. Fue, además, una decisión valiente. Ha permanecido inalterada en el tiempo —a pesar de los esfuerzos de algunos de eliminarla—, y está arraigada entre la gente sencilla, pues entiende que la dolarización los ayuda a vivir mejor que con una moneda como el sucre que, para finales de la década del noventa no les permitía planificar su vida a mediano y largo plazo, y cuyos perdedores eran siempre los más pobres.

Los beneficios de la dolarización para el país fueron varios. En primer lugar, nos salvó de un proceso de hiperinflación que se estaba instalando en Ecuador, como el que ocurrió en Bolivia hace muchos años y que se está dando actualmente en Venezuela y Argentina, países que han manejado tradicionalmente de manera desordenada su política monetaria y cambiaria. Por ende, nos salvó también de la inflación, es decir, del frecuente aumento de precios, que es probablemente, como ya se ha dicho, el peor impuesto que se le puede poner a un país.

En segundo lugar, acabó con las constantes devaluaciones del sucre y eliminó el riesgo cambiario. Las inversiones nacionales y extranjeras ya no tienen ese contingente que considerar al momento de su evaluación, y si se toman las medidas complementarias en materia económica y seguridad jurídica para la creación de un ambiente propicio para la inversión, la dolarización se convierte en un ancla poderosa para los inversionistas y el empleo en el Ecuador.

En tercer lugar, permitió a los trabajadores del país recibir sus salarios en una moneda fuerte, con lo que tienen una capacidad adquisitiva que no cambia de la noche a la mañana y que les permite adquirir a mediano y largo plazo los bienes y servicios para una vida más confortable. Saben que pueden endeudarse para adquirir electrodomésticos, vehículos y casas, y saben cuánto dinero terminarán pagando por ellos.

En cuarto lugar, redujo las enormes tasas de interés que los ecuatorianos debían pagar por préstamos a corto plazo, pues para quienes vivimos en el Ecuador a finales de la década del noventa, endeudarse en sucres a mediano o largo plazo era realmente una irresponsabilidad. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para que las tasas de interés sean las apropiadas para el desarrollo nacional, y para ello es vital atraer la competencia de la banca extranjera con los incentivos necesarios para forzar la reducción de tasas y servicios bancarios.

Finalmente, en quinto lugar, impuso de manera definitiva la disciplina fiscal en el Gobierno. De acuerdo con cifras del Banco Central del Ecuador, la dolarización redujo la pobreza año a año desde su implantación hasta 2008. Fue este año cuando empezó el despilfarro y la irresponsabilidad en el manejo de las finanzas públicas, pues la Constitución Política aprobada en el año 2008 permitió al Ejecutivo el manejo de toda la economía nacional, eliminando las competencias privativas y las autonomías de los entes de control.

Como toda medida radical, la dolarización también tuvo un lado doloroso porque transparentó las pérdidas que habían sufrido gran parte de los ahorros de los depositantes debido a la hiperinflación y devaluación del sucre. De todos modos, si no se hubiera tomado la decisión de dolarizar, los depositantes habrían terminado perdiendo todos sus ahorros. Como se dijo anteriormente, el salario mínimo en esa época equivalía a USD 40 mensuales, lo que no era suficiente para vivir. Si el Gobierno no hubiera dolarizado seríamos hoy, muy probablemente, un país fallido, con hiperinflación y salarios de dos o tres dólares mensuales como lo es hoy Venezuela.

La dolarización tuvo muchos detractores y opositores: intelectuales de izquierda y de derecha que defendían a raja tabla y con exacerbado patriotismo el concepto de soberanía monetaria; analistas, tecnócratas y expertos económicos que sostenían que el país no podía perder el manejo de su moneda porque era necesario para corregir desequilibrios macroeconómicos; sectores de la población que vivían de la variación del tipo de cambio y de las altas tasas de interés; ciertos exportadores que preferían seguir pagando sus costos y salarios en sucres y recibir dólares por sus exportaciones, y que competían en el mercado internacional por las sucesivas devaluaciones y no por su productividad; sindicalistas que, a pesar de ver cómo se evaporaba el salario de los trabajadores, sostenían de manera increíble que la dolarización los perjudicaría, cuando justamente uno de los mayores beneficios de la dolarización era que los salarios preservarían su valor adquisitivo; funcionarios del FMI que exigían un régimen de flotación en el tipo de cambio y argumentaban que la dolarización era una irresponsabilidad porque ningún país del mundo se había dolarizado hasta el momento, con la excepción de Panamá, que había nacido virtualmente con la dolarización por su cercanía histórica con los Estados Unidos. Pero, sobre todo, tuvo la tenaz oposición de los tecnócratas del Banco Central del Ecuador y de buena parte de su Directorio, quienes sentían que esta institución perdía su razón de ser —es decir, su capacidad de emisión y el manejo de la política monetaria y cambiaria— y dejaba de ser un símbolo de poder político y económico de la capital de la República, argumentando que había múltiples obstáculos constitucionales y legales para implementar la medida, pues la Constitución de 1998 establecía que el sucre era la moneda oficial de libre circulación: como no era posible eliminarla, solo se la pudo sustituir[4]. Ciertamente, la dolarización amenazaba con acabar con muchos privilegios.

Esta medida no fue obra de una sola persona, pues tuvo muchos padres —este libro es un testimonio de ello—, y también es justo reconocer que hubo muchas personas en el sector privado que impulsaron y apoyaron decididamente la dolarización. No obstante, en mi opinión, fue la ciudadanía en general la que decidió, de manera intuitiva y con sabiduría, dolarizar *de facto* la economía ecuatoriana. A fines de

enero del 2000, tuve el honor de ser designado ministro de Finanzas por el presidente Gustavo Noboa Bejarano con la misión fundamental de implantar legal y definitivamente la dolarización, que había venido impulsando desde mi función de superintendente de Bancos y Seguros, lo cual ocurrió con la aprobación de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como 'Trole i', el 13 de marzo del 2000, con el apoyo de valiosas personas nacionales y extranjeras que trabajaron dicha ley, como se relata a lo largo de este libro.

El éxito de la dolarización depende de la eficiencia y productividad de las empresas y del manejo fiscal responsable del Estado. El Gobierno ya no puede devaluar su moneda por medio de la emisión de dinero sin respaldo para satisfacer intereses políticos electorales. Ahora hay que actuar responsablemente, y es un crimen que el país no haya aprovechado la inmensa bonanza petrolera de los últimos años para dedicarla a la salud, seguridad social, educación, protección de los ciudadanos y la correcta administración de justicia, que son, en mi opinión, las principales responsabilidades — y tal vez las únicas— de un Gobierno pequeño pero eficiente y fuerte, antítesis de un Gobierno empresario y excesivamente burocrático que generalmente todo lo hace mal, con el tufo siempre presente de la corrupción.

Hoy, nuestra tarea es defenderla. La dolarización no es una panacea, es solo una medida cambiaria, pero el dólar estadounidense, como moneda de curso legal, le ha dado estabilidad y certidumbre a la economía ecuatoriana. La medida está instalada ahí desde hace 20 años, esperando pacientemente que los gobiernos entiendan que la disciplina fiscal y el control del gasto público son obligaciones indispensables para satisfacer las necesidades más importantes de la población —salud, educación y seguridad—, así como para demostrar que, en un país sin condiciones óptimas para las exportaciones, el crédito y la inversión —es decir, un país manejado irresponsablemente—, nadie va a invertir y, por lo tanto, no habrá crecimiento económico.

---

1 Abogado de la Universidad Católica de Guayaquil. Ha sido profesor de Derecho Territorial en el Colegio Cristóbal Colón, profesor de Derecho Bancario y Monetario en la Universidad Católica de Guayaquil, vicepresidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador y presidente (encargado) del Barcelona Sporting Club. Durante el gobierno del presidente Jamil Mahuad fue ministro de Industrias, Comercio y Pesca y, posteriormente, superintendente de Bancos y Seguros. En el Gobierno de Gustavo Noboa fue ministro de Economía y Finanzas. Actualmente es asesor jurídico de empresas y personas naturales. El autor agradece los comentarios y observaciones de sus hijos Jorge y Andrés Guzmán Baquerizo para una mejor presentación de este artículo.

2 El artículo de Mario Prado incluido en este libro describe en detalle los criterios usados por las auditoras internacionales para determinar la viabilidad de las instituciones financieras ecuatorianas (N. del E.).

3 Naranjo, M. (2008). *Del patrón oro a la dolarización en el Ecuador.* Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, p. 202.

4 El artículo de Juan Pablo Aguilar incluido en este libro describe el contexto jurídico que rodeó la implementación de la dolarización (N. del E.).

Un relato de críticos momentos

Mario Prado Mora[1]

El doctor Jamil Mahuad se posesionó como presidente de la República del Ecuador el 10 de agosto de 1998 y el economista Fidel Jaramillo Buendía, quien había sido designado ministro de Finanzas, me invitó a formar parte de su equipo, integrándome como subsecretario jurídico del Ministerio a fines de agosto. Desde 1985 yo había incursionado en el libre ejercicio de mi profesión de abogado, desarrollando conocimientos sobre la técnica impositiva y atendiendo numerosos casos de impuestos, aunque nunca me había considerado a mí mismo un abogado tributarista.

Al ingresar a la función pública jamás imaginé los hechos —dramáticos e intensos— que habrían de sucederse en el transcurso de los meses siguientes: el establecimiento de un subsidio focalizado (el Bono Solidario), la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), la creación del impuesto a la circulación de capitales (ICC), el feriado bancario, el congelamiento de depósitos, el levantamiento ciudadano de Guayaquil protestando por el cierre del Banco del Progreso, la reforma tributaria que eliminaba los denominados 'escudos fiscales', las auditorías de los bancos, el no pago de la deuda externa, la dolarización de la economía y, finalmente, el golpe de Estado.

Lo que vivió Ecuador entre agosto de 1998 y enero de 2000 —y que terminó con la dolarización— fue la consecuencia de una acumulación de problemas estructurales, sociales, políticos y económicos que el país venía arrastrando desde hacía varios años y cuya solución había sido postergada por todos y cada uno de los gobiernos que se sucedieron desde 1979 hasta 1998, periodo en el cual se vivió el círculo vicioso de la espiral inflacionaria: el déficit fiscal llevaba a la devaluación y luego a la inflación, lo que ocasionaba un ajuste de precios en la economía que conducía, en consecuencia, al desempleo y nuevamente al déficit fiscal, a la inflación y la devaluación.

Esta afirmación no es un recurso retórico. Las devaluaciones fueron una constante en el Ecuador desde 1980 hasta 1999, y la espiral inflacionaria estuvo presente en todo este tiempo, salvo en el periodo 1993-1995, en que el Gobierno del presidente Sixto Durán-Ballén logró implementar un programa económico que cambió positivamente las expectativas de los agentes económicos, lo que abrió un breve paréntesis de estabilidad y crecimiento en la economía del país.

Las primeras manifestaciones de la crisis

La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF)[2], promulgada en mayo de 1994 durante el gobierno de Durán-Ballén, estableció que las instituciones financieras (IFI), para preservar su solvencia, debían "mantener en todo tiempo una relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada de sus activos y contingentes del 9%". De esta manera, determinaba que si el patrimonio disminuía por debajo "del nivel mínimo requerido y hasta el 50% de este límite", la IFI dispondría de 90 días para regularizar su situación, pero que si el patrimonio técnico era menor al 4,5%, el tiempo para regularizarse se reducía a 30 días. Si la IFI no incrementaba su capital para cumplir la regularización, debía entrar en liquidación forzosa[3].

De acuerdo con la Constitución Política del Ecuador, el Banco Central del Ecuador tenía la función de actuar como prestamista de última instancia. Como tal, estaba autorizado para realizar las operaciones previstas en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, que básicamente consistían en lo siguiente:

a. Préstamos de liquidez (art. 24): una institución financiera es solvente (es decir, sus activos son mayores que sus pasivos) y puede contar con patrimonio técnico suficiente. Sin embargo, puede enfrentar problemas temporales de liquidez. En este caso, por mandato legal, el Directorio del Banco Central puede autorizar al banco la concesión de créditos de hasta el 100% del capital pagado, reserva legal y otras reservas, a un plazo máximo de sesenta días, siempre y cuando la IFI rinda las garantías con documentos calificados como elegibles o por endoso de documentos de su cartera. Normalmente, estos créditos se utilizaban para cubrir las deficiencias de encaje[4] de las instituciones financieras.
b. Préstamos por retiro de depósitos (art. 25): para el caso de una IFI que tenga patrimonio técnico suficiente pero que sufra retiros de depósitos que afecten su estabilidad, el Directorio del Banco Central puede autorizar préstamos de hasta un patrimonio técnico, con un plazo de noventa días, prorrogable por una sola vez, siempre y cuando la IFI rinda las garantías que señale el Directorio y se cuente con informe favorable del superintendente de Bancos y Seguros.
c. Préstamos de estabilización (art. 26): para el caso de una IFI que esté sujeta a un programa de estabilización (es decir, que tiene patrimonio técnico positivo pero menor al legal), el Directorio del Banco Central puede autorizar la concesión de préstamos especiales de hasta ciento ochenta días, renovables por la mitad del plazo original, siempre y cuando rinda las garantías que establezca el Directorio.

Antes de que se cumplieran tres semanas de la posesión del presidente Mahuad, cayó un banco de importancia mediana —el Banco de Préstamos— que ya había recibido del Banco Central los créditos de liquidez y estabilización. Fue declarado en liquidación forzosa en el mismo mes de agosto de 1998 ante la imposibilidad de cumplir un programa de regularización. Para octubre, cinco bancos —Banco del Pacífico, Filanbanco, Banco del Tungurahua, Bancomex y Financorp— habían solicitado al Banco Central los créditos previstos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

La liquidación del Banco de Préstamos y los auxilios de liquidez solicitados por los cinco bancos constituyeron un indicio de que podría producirse una crisis generalizada y sistémica de las IFI, sin que el país contara para ese entonces con un marco jurídico apropiado para enfrentar el riesgo y sin que existiera un fondo de seguros de depósitos debidamente capitalizado. A pesar de que la Superintendencia de Bancos y Seguros y el Banco Central del Ecuador habían desarrollado el Sistema de Información de Alerta Temprana (SIAT) —el cual usaba una metodología para detectar problemas en las IFI—, las más altas autoridades de la Superintendencia, al contrario de lo que sostenían algunas autoridades del Banco Central e inclusive varios técnicos de la propia Superintendencia, señalaban

que el sistema financiero no afrontaba problemas estructurales pero que, de haber problemas, estos serían puntuales y no sistémicos.

En este contexto, la preocupación de las autoridades económicas era grande, puesto que si varias de las IFI que ya habían solicitado créditos de liquidez al Banco Central en septiembre y octubre de 1998 disminuían simultáneamente su patrimonio técnico por debajo del límite legal (9%) y no lograban incrementar el capital en el muy corto tiempo del que disponían para regularizarse, entrarían al proceso de liquidación forzosa previsto en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Esto implicaba un trámite engorroso en el cual los depositantes, para recuperar los valores depositados en las IFI, debían esperar un largo trámite que implicaba presentar sus acreencias al liquidador, la constitución de la Junta de Acreedores, la venta de los activos de la IFI y, con el producto de esa enajenación, recibir la devolución de los depósitos, con observancia del orden de prelación, en el cual los depositantes estaban en cuarto lugar (después de los trabajadores, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las instituciones del Estado).

En el Gobierno había la certeza de que si llegábamos a tener simultáneamente tres, cuatro o más IFI en liquidación forzosa, se generaría nerviosismo en los depositantes de las demás IFI, lo que podría provocar una corrida generalizada de depósitos. Esto agravaría la situación económica del país, que estaba en franco deterioro en ese momento por los devastadores efectos del fenómeno de El Niño, la dramática caída del precio del petróleo —cada barril llegó a venderse a USD 7 frente a USD 16 que habían sido presupuestados— y la perdida de reservas originada por el cierre de las líneas de crédito del exterior.

El dilema para entonces era quedarse con la estructura normativa vigente que resolvía la quiebra de las IFI con la liquidación forzosa o dar un paso adelante y encontrar alternativas para el manejo de la crisis financiera que se avizoraba, buscando proteger a los depositantes y amortiguar al máximo el costo fiscal.

Las opciones a la liquidación forzosa de los bancos y la ley de la AGD

Como respuesta a sus preocupaciones y para enfrentar de manera rigurosa y moderna los elementos estructurales de las dificultades del sector financiero, el Gobierno solicitó la asistencia del Banco Mundial, entidad que monitoreaba de cerca la evolución de los problemas de las economías del Sudeste Asiático y los impactos —desconocidos hasta entonces— que estos producían sobre sus sistemas financieros. El organismo envió una misión de expertos al país que hizo un análisis minucioso de la situación del sistema financiero ecuatoriano y planteó la necesidad de actuar rápidamente, de forma tal que las autoridades pudieran disponer de las herramientas legales suficientes que les permitieran, saliéndose de la rigidez e insuficiencia de las normas de la LGISF —que dictaminaban la liquidación forzosa de las instituciones financieras en problemas—, enfrentar una crisis simultanea de varias IFI[5].

En las reuniones que mantuvieron con las autoridades ecuatorianas, los técnicos del Banco Mundial trasladaron sus experiencias aprendidas en la crisis financiera asiática y sostuvieron que la mejor alternativa a la liquidación forzosa era la creación de esquemas de restructuración y saneamiento de las IFI en problemas a través de mecanismos de mercado. Para este efecto, argumentaron que el Estado debía crear un ente estatal especializado, la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), que garantizara de manera ilimitada el pago de la totalidad de los depósitos, así como las líneas de crédito que las IFI habían recibido del exterior.

En síntesis, la propuesta del Banco Mundial se fundamentaba en los siguientes aspectos:

a. En lugar de someter a las IFI al proceso de liquidación forzosa, era preferible someterlas a procesos previos: 1) la reestructuración, que tenía por propósito el fortalecimiento de la IFI, lo que podía implicar la realización de ajustes al capital, sin que la amortización de las acciones fuera total, de suerte que los accionistas privados perdían una parte de su capital, y la diferencia era cubierta temporalmente por el ente estatal (la AGD) o por entidades adquirentes nacionales o extranjeras; o 2) el saneamiento, que operaba luego del incumplimiento del programa de regularización de la IFI e implicaba la amortización de la totalidad del capital de los accionistas privados y la apertura de una cuenta de ejecución.
b. De acuerdo con la propuesta, la reestructuración y el saneamiento buscaban preservar el valor de los activos de las IFI en problemas, de suerte que una adecuada y oportuna gestión de tales activos permitiría cubrir —es decir, devolver— en el menor tiempo posible el dinero de los depositantes, y por ello se planteaban soluciones de mercado que superaban con largueza las limitaciones que la LGISF fijaba para la liquidación forzosa.
c. Las soluciones de mercado de la propuesta tenían como punto de partida la existencia de *entidades adquirentes*, nacionales y extranjeras (calificadas previamente por la AGD) que podrían, a través de una subasta, comprar o fusionarse con las IFI en reestructuración o saneamiento; adquirir, también por subasta, parte o la totalidad de los activos y pasivos; o celebrar contratos de riesgo compartido con miras a una futura venta de las IFI. En este esquema se planteaba la posibilidad de que la AGD usara recursos públicos cuando en una subasta las posturas fueran negativas, es decir, que el postor (la entidad adquirente) pidiera una determinada cantidad de dinero para asumir los activos y pasivos subastados.
d. La importancia de las entidades adquirentes era tal que la AGD quedaba autorizada por un tiempo limitado (3 años) para adquirir acciones preferidas u obligaciones convertibles en acciones emitidas por estas entidades por un monto igual a los aumentos de capital en numerario que efectuaran los accionistas de estas entidades.
e. El esquema tenía previsto que la AGD hiciera el pago de las acciones preferidas u obligaciones convertibles en acciones con bonos del Estado emitidos por el Ministerio de Finanzas. La idea detrás de este mecanismo era que la AGD podría vender en los mercados nacionales y extranjeros las acciones preferidas, los bonos convertibles en acciones o las acciones recibidas.

El presidente Mahuad, el ministro de Finanzas y su equipo —donde me incluyo—, el Directorio del Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos y Seguros nos adherimos a la arquitectura diseñada y propuesta por los técnicos del Banco Mundial. Aunque la garantía ilimitada de depósitos resultaba inédita y creíamos que podía ser hasta riesgosa, se la asumió como válida, pues el objetivo de la propuesta del organismo era crear herramientas que permitieran enfrentar la crisis financiera sistémica con el menor costo fiscal. Por ello, la última alternativa a utilizarse en el caso de una IFI en problemas era el pago en efectivo a los depositantes, para lo cual se planteó que la AGD podría solicitar al Ministerio de Finanzas la emisión de bonos del Estado, los mismos que serían transados en la Mesa de Dinero del Banco Central a través de operaciones de reporto[6].

Como consecuencia de lo anterior, preparamos el proyecto de Ley de Reordenamiento en Materia Económica, que fue enviado por el presidente de la República al Congreso Nacional con carácter urgente[7] el 9 de noviembre de 1998.

Por las razones de economía del proceso legislativo que explica el presidente Mahuad en su crónica de los hechos, se fusionaron en una sola la ley que creaba la garantía de depósitos y la ley de reforma tributaria que eliminaba, de manera condicionada, el impuesto a la renta para ser reemplazado por el impuesto a la circulación de capitales (ICC), más conocido como el ‘impuesto del 1%’. El propósito de esta última reforma era incrementar los ingresos permanentes del presupuesto del Estado y era el único de los dos que contaba con los votos para ser aprobado por el Congreso.

El bloqueo político es una constante en la historia republicana del Ecuador. La imposibilidad de lograr acuerdos parece formar parte del ADN de los ecuatorianos, y las negociaciones políticas, por lo general, siempre han sido complejas porque no han estado exentas de los cálculos electorales ni de la presencia de los grupos de presión que, de una u otra forma, se mimetizan en los diversos estamentos de la estructura estatal para velar por sus propios intereses.

Con estas limitantes —y en medio de un ambiente de desconfianza, rumores, nerviosismo y enfrentamientos regionales de banqueros—, había que explicarle a los diputados del Congreso Nacional que en razón de la peligrosa y frágil situación del sistema financiero, era urgente y necesaria la aprobación de la ley, que introducía al mismo tiempo alternativas a la liquidación forzosa de las IFI —la reestructuración y el saneamiento— y creaba la garantía ilimitada de los depósitos para los tres primeros años, que luego se limitaría a 2.000 unidades de valor constante (UVC)[8].

Finalmente, la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera (conocida como Ley de Reordenamiento) se aprobó el 26 de noviembre de 1998 y se publicó en el Registro Oficial 78 de 1 de diciembre de 1999, pero en el camino sufrió el cercenamiento de una parte sustancial del proyecto. En efecto, no se aprobó la parte del proyecto relacionada con la autorización para que la AGD pudiera adquirir las acciones preferidas y/o las obligaciones convertibles emitidas por las entidades adquirentes. Por el contrario, se estableció que “la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) evitará tendencias monopólicas en el sector financiero”, con lo cual prácticamente se excluyó a las entidades adquirentes como actores fundamentales en la resolución de la crisis. ¿Por qué se produjo la exclusión? La verdad es que había cierta suspicacia en el Congreso respecto a cuáles bancos locales podrían convertirse en entidades adquirentes, y los enfrentamientos regionales —presentes en la historia del Ecuador desde su fundación— alimentaban la idea de que serían los bancos de la Sierra los que terminarían controlando (o siendo dueños) de los bancos de la Costa. Por lo tanto, para evitar que esto sucediera, se optó por suprimir las funciones que tendrían las entidades adquirentes.

La aplicación de la ley de la AGD

Una vez la Ley de Reordenamiento estuvo vigente, por petición expresa del Banco Central del Ecuador, y con aceptación del Directorio de la AGD y del Ministerio de Finanzas, se estableció que los bonos del Estado que se emitieran con propósito de la garantía de depósitos serían en dólares, con una tasa de interés del 12% anual y un plazo de treinta años.

Al día siguiente de la publicación de la ley, Filanbanco fue sometido al proceso de reestructuración, sus acciones fueron amortizadas en su totalidad —es decir, que sus accionistas perdieron todo su capital— y pasó a ser un banco de propiedad de la AGD. Este hecho ha sido usado políticamente para sostener, contra la más elemental lógica, que todo el proceso descrito en los párrafos precedentes tuvo por propósito “salvar” a los accionistas de Filanbanco. Hoy, veinte años después, cuando las pasiones ya deben haberse calmado, hay que decir que la ley que creó la AGD y la garantía de depósitos tuvo tres resultados: primero, evitó que Filanbanco entrara en liquidación forzosa, lo que hubiese generado un efecto contagio en el resto de las IFI, con el consiguiente riesgo de colapso de todo el sistema financiero; segundo, facultó al Ministerio de Finanzas a entregar bonos a la AGD, que fueron a su vez entregados por esta a Filanbanco para que pagara al Banco Central los créditos de liquidez que le había otorgado en los meses previos; y tercero, permitió que el Banco Central devolviera a Filanbanco, ya en manos de la AGD, todos los activos que entregó en garantía por los préstamos recibidos de esa institución.

A la vez que operaba el proceso de reestructuración, se estableció el déficit patrimonial imputable a los accionistas privados de Filanbanco y estos lo cubrieron, a pesar de que, con el paso del tiempo, se hicieron objeciones respecto al valor del déficit y a la forma de cubrirlo, lo que ocasionó el inicio de un proceso penal que ha terminado con la condena de los exaccionistas, a quienes el Estado ecuatoriano incautó todos sus bienes.

Ya con la ley para resolver la crisis financiera vigente, la Junta Bancaria, la Superintendencia de Bancos y Seguros y el Directorio de la AGD disponían para finales de 1998 de herramientas para manejar la crisis. El Banco del Tungurahua fue declarado en saneamiento y las autoridades aplicaron las técnicas de solución ampliamente reseñadas en este documento. ¿Qué sucedió en este caso? Simplemente no se presentaron interesados en la subasta de la entidad —no hubo interés en la adquisición total o parcial de sus activos y/o pasivos— y nadie quiso celebrar un contrato de riesgo compartido para agilizar su venta. La falta de interés en el Banco del Tungurahua causó mucha preocupación en las autoridades económicas. La explicación de este fracaso se atribuyó, en principio, a la eliminación de los incentivos en favor de las entidades adquirentes al momento de la aprobación de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera. Sin embargo, como mostrarán los hechos que se relatan más adelante, la explicación más certera es que las IFI ecuatorianas —que eran potenciales entidades adquirentes— eran rehenes de sus propias debilidades estructurales y que, en esas circunstancias, resultaba completamente ilusorio pensar que comprometerían su frágil situación financiera adquiriendo o fusionándose con otra entidad que había perdido su patrimonio técnico.

El fin de las bandas cambiarias

Todo el proceso relatado hasta ahora estaba modificando las expectativas de los agentes económicos del Ecuador, mientras al mismo tiempo eran testigos de la acumulación simultánea de desequilibrios en distintos frentes: el agravamiento del déficit fiscal por la caída del precio del petróleo, la fragilidad de las instituciones financieras, los efectos de la crisis financiera internacional y los efectos destructivos del fenómeno de El Niño. Ese cambio de expectativas se tradujo en un ataque al sucre. En agosto de 1998 el tipo de cambio estuvo en 5.488,03 sucres por dólar y al final de enero de 1999 se ubicó en 7.239,88 sucres por dólar, sufriendo una depreciación de 32 %. La presión alcista continuó acentuándose los primeros días de febrero, lo que obligó al Banco Central del Ecuador en el mismo mes a abandonar el sistema de bandas cambiarias que, ante la constante depreciación, había perdido su efectividad y credibilidad.

Si bien era entendible que mantener las bandas cambiarias en el ambiente de incertidumbre descrito hubiera significado perder más reserva monetaria internacional, el Directorio del Banco Central decidió terminar las bandas cambiarias y optar por la flotación de la tasa de cambio sin contar con la opinión del Ministerio de Finanzas. Esta decisión diluía los efectos de las medidas de alto costo político que había tomado el Gobierno de eliminar parcialmente los subsidios a los combustibles. En efecto, la eliminación de los subsidios generaba más sucres para el presupuesto general del Estado, pero la elevación del tipo de cambio generaba la acumulación de menos dólares, lo que provocaba nerviosismo en los agentes económicos, quienes terminaban, en respuesta a ello, elevando los precios de bienes y servicios para protegerse de la escalada inflacionaria o para buscar refugio en el dólar.

Las evidencias de que el país había entrado en un proceso de hiperinflación provocaron, luego del feriado bancario aprobado por la Junta Bancaria el 8 de marzo de 1999, la dramática decisión de la reprogramación de los depósitos y de los créditos del sistema bancario ecuatoriano, más conocida como el ‘congelamiento’. El mismo día, el presidente Mahuad anunció el programa de auditorías internacionales que se explica a continuación.

Las auditorías internacionales

El presidente Mahuad estaba convencido de que el país necesitaba saber la verdadera situación del sistema financiero. Lastimosamente, los informes de la Superintendencia de Bancos y Seguros habían perdido credibilidad —ya fuera porque la información entregada por las instituciones financieras era incompleta o porque no existía la voluntad institucional de ejercer una supervisión rígida y exigente—, y la calidad de la poca información existente dejaba mucho que desear. Por eso, con el apoyo de los organismos multilaterales, el Gobierno decidió convocar a una licitación internacional entre las firmas auditoras más importantes del mundo para que realizaran auditorías completas, simultáneas y urgentes a todas y cada una de las instituciones financieras con sede en el país —nacionales y extranjeras—, incluyendo las entidades *offshore*. Las auditorías se contrataron en abril e iniciaron su trabajo a principios de mayo de 1999.

Que el presidente de la República haya decidido recurrir a un tercero —distinto a la autoridad de control y supervisión bancaria en el país— para conocer la verdadera situación del sistema financiero revela la poca confianza que se tenía en la Superintendencia de Bancos y Seguros como entidad autónoma del Estado al haber dejado de cumplir su rol legal, así como las dificultades que el Gobierno enfrentaba para lidiar con la crisis del sector financiero que había heredado de administraciones anteriores. De todos modos, con las firmas auditoras era indispensable someter a todas la IFI a un proceso de control uniforme para medir a todas con el mismo rasero y blindar los resultados de cualquier tipo de influencia.

A finales de mayo de 1999 renuncié a mis funciones en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, y luego de un corto paréntesis regresé hacia mediados de junio a la función pública como miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador por designación del Congreso Nacional. En la misma fecha, el abogado Jorge Guzmán Ortega inició las funciones de superintendente de Bancos y Seguros, y su liderazgo marcó un cambio de actitud de la alicaída institución. Muestra de ello fue que tan pronto como se posesionó, aprovechando las reformas a la LGISF aprobadas en mayo de 1999, designó un interventor del Banco del Progreso, que se mantenía cerrado desde marzo de 1999.

El anuncio de los resultados de las auditorías

El nuevo superintendente de Bancos y Seguros, que era a la vez presidente del Directorio de la AGD, dio un apoyo incondicional al desarrollo de las auditorías y le correspondió hacer públicos los resultados finales. El anuncio, realizado el 31 de julio de 1999, fue dramático. El superintendente Guzmán empezó con las siguientes palabras: “Hoy cumplo con la pro-mesa del presidente y la mía propia de decirles la verdad sobre la real situación de los bancos de este país”, y luego agregó lo siguiente:

Los resultados de las auditorías son crudos y descarnados. Ecuador es el único país en América que ha tenido la valentía de practicar un sinceramiento de la situación de su sistema financiero tal como lo hemos hecho, pero estas auditorías especiales son también el comienzo de una nueva etapa. Hoy conocemos la verdad, hoy estamos en condiciones de inaugurar una etapa de seriedad en el pulcro manejo de los recursos públicos, hoy podemos saber con total objetividad cuál es la situación real de cada uno de los bancos.

Los resultados crudos y descarnados que anunció el superintendente de Bancos y Seguros eran los siguientes:

a. Los bancos que concluyeron la evaluación con un patrimonio técnico adecuado a los requerimientos legales y normativos son 19. En conjunto, estas instituciones representan el 34% (USD 1.860,02 millones) del total de las obligaciones cubiertas por la AGD (USD 5.509,9 millones).
b. Los bancos que operan con patrimonio positivo, aunque inferior al 9%, son cuatro. En conjunto, representan el 29% de las obligaciones a cargo de la AGD (USD 1.598,9 millones sobre USD 5.509,91 millones).
c. Los bancos privados con patrimonio neto negativo son seis. En conjunto, representan más del 29 % de las obligaciones cubiertas por la AGD (USD 1.596,2 millones sobre USD 5.509,9 millones).
d. Los dos bancos que directa o indirectamente ya se encuentran en manos del gobierno vía el BCE (Continental) y la AGD (Filanbanco) representan el 8% del total de las obligaciones a cargo de la AGD (USD 454,57 millones).

Es claro que al concebirse la herramienta legal para el manejo de la crisis financiera —creación de la AGD, garantía ilimitada de depósitos, restructuración y saneamiento— las autoridades económicas no conocíamos a ciencia cierta la fragilidad de las IFI, pues la Superintendencia no tenía la información concreta y verificada, o simplemente la ocultaba.

La verdad es que solo luego de terminadas las auditorías internacionales se conoció con certeza el monto de la garantía de depósitos que el Estado debía honrar de manera inmediata: USD 1.596,2 millones, que correspondían a los seis bancos con patrimonio técnico negativo —Banco del Progreso, Banco de Préstamos, Bancomex, Banco de Crédito, Banco Unión y Solbanco— cuya deficiencia patrimonial llegaba a USD 1.692,73 millones. Quedaba abierta la interrogante sobre el futuro de los cuatro bancos que tenían patrimonio técnico positivo pero menor al legal—Banco Popular, Banco del Pacífico, Banco La Previsora y Banco Cofiec— con una insuficiencia patrimonial de USD 147,77 millones. Estos representaban el 29% del total de los depósitos garantizados, correspondiente a USD 1.598,9 millones.

La situación de incertidumbre de estos cuatro bancos que tenían patrimonio técnico positivo, pero menor al legal, podría haber sido superada si el Congreso Nacional hubiese aprobado el proyecto de Ley de Fortalecimiento del

Sistema Financiero que introducía reformas a la LGISF y a la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera. Lastimosamente, el 30 de julio de 1999 —la víspera del anuncio de los resultados de las auditorías— el pleno del Congreso modificó por completo el contenido del proyecto, llegando al extremo de hasta derogar el interés de mora, lo que ocasionó que el presidente Mahuad vetara totalmente dicha ley el 2 de agosto de 1999[9].

El Directorio del Banco Central del Ecuador me designó vocal alterno del Directorio de la AGD, cuyo vocal principal era Pablo Better. Luego de anunciados los resultados de las auditorías, el Directorio de la AGD, en acuerdo con el gerente general de la institución —el ingeniero Bruno Leone—, decidió contratar las auditorías penales de las IFI que resultaron con patrimonio técnico menor al legal, con la orden de presentar y fundamentar las denuncias en contra de los administradores bancarios y los accionistas causantes de la debacle, de acuerdo con los resultados de los informes. Y así sucedió. Fueron estas denuncias las que provocaron los juicios penales en contra de los banqueros que terminaron condenados, como fue el caso de Fernando Aspiazu, Nicolás Landes y Alejandro Peñafiel, entre otros.

La potenciación y exteriorización de los problemas de las IFI

Las razones por la cuales las IFI llegaron a esta extrema situación —a cuyos administradores y accionistas les cabe la responsabilidad exclusiva—no son materia de análisis de este artículo. Sin embargo, sí se debe precisar que las IFI venían acumulando desde hace algunos años una serie de problemas que habían pasado inadvertidos por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

La visibilidad de esos problemas, verdaderamente estructurales, creció cuando los balances del sistema financiero ecuatoriano empezaron a mostrar los efectos de tres factores: la cartera vencida por la devastación del fenómeno natural de El Niño, el cierre de las líneas de crédito del exterior y la profundización de los problemas del fisco que, para financiar los constantes déficits, incrementaba el endeudamiento interno y externo.

El fenómeno de El Niño tuvo un doble efecto: causó destrozos a la infraestructura vial de la Costa y afectó duramente las actividades productivas de la zona. Como lo muestra la tabla 1, en 1997 las exportaciones de banano, camarón, cacao y elaborados de cacao, café y elaborados de café, atún y pescado totalizaron USD 2.565 millones, pero para 1998 cayeron a USD 2.117,1 millones —un descenso del 15%— y para 1999 cayeron a USD 1.816,88 millones, un descenso del 30% frente a las exportaciones de 1997.

TABLA 1.
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LA COSTA (1997-1999) (EN MILLONES DE USD)[10]

Año	Banano y plátano	Café y elaborados	Camarón	Cacao y elaborados	Atún y pescado
1997	1.327.177	121.454	885.982	131.751	98.837
1998	1.070.129	105.067	872.282	47.100	82.541
1999	954.378	78.102	607.137	106.345	69.375

Fuente: Banco Central del Ecuador

La caída de las exportaciones también afectó a las flores frescas, a pesar de que esta actividad no sufrió los efectos de El Niño, y cayeron de USD 161,9 millones en 1998 a USD 139,2 millones en 1999. Los productos industrializados presentaron un pequeñísimo incremento en dicho periodo de USD 1.003,9 millones a USD 1.029,6 millones. El único rubro que tuvo un incremento significativo fue la exportación de petróleo, que subió de USD 788,9 millones a USD 1.194,2 millones.

Las consecuencias del fenómeno de El Niño en las exportaciones se pueden sintetizar de la siguiente forma: el fenómeno climático provocó pérdidas a los productores de banano, camarones, café y cacao, quienes dejaron de pagar a los bancos; los productores, por la misma razón, dejaron de pagar a sus proveedores; por lo tanto, la cartera bancaria de productores y proveedores se deterioró con rapidez (lo que no era revelado por las IFI ni supervisado adecuadamente por la Superintendencia); en consecuencia, la reducción en las exportaciones disminuyó el flujo de entrada de divisas.

Pero además, como consecuencia de la crisis financiera internacional, los bancos del exterior empezaron a cerrar sus líneas de crédito con las IFI ecuatorianas, que entre el 31 de agosto de 1998 y el 30 de abril de 1999 debieron pagar un total de USD 1.098,1 millones por concepto de aceptaciones bancarias[11] del exterior, líneas de crédito y cartas de crédito del exterior, situación que generó efectos negativos en el sistema financiero ecuatoriano, entre ellos, la disminución de liquidez de las IFI. Hasta diciembre de 1999 el total de pagos a instituciones financieras del exterior llegó a cerca de USD 1.650 millones. La evolución de los pagos al exterior se muestra en la tabla 2.

Finalmente, los balances del sistema financiero se contagiaron de los problemas fiscales que se venían acumulando en el tiempo. En efecto, financiar los déficits con deuda interna implicaba que el fisco recogía recursos que, naturalmente, estaban destinados a las instituciones financieras, por lo cual las captaciones de estas caían. De otra parte, los proveedores del Estado se mantenían impagos por periodos largos, lo que implicaba que dejaran de pagar sus obligaciones con las instituciones financieras, lo que deterioraba la calidad de sus activos (cuentas por cobrar) y creciera la cartera vencida.

Las consecuencias del anuncio de los resultados de las auditorías

El anuncio de los resultados de las auditorías internacionales tuvo efectos opuestos. Por un lado, fue positivo porque permitió revelar la real magnitud del problema de los bancos en el Ecuador, lo que posibilitó que se fortaleciera la confianza en las IFI que se mantenían con el patrimonio técnico superior al requerido. Por otro lado, resultó letal porque disminuyó el uni-verso de entidades adquirentes ecuatorianas: de 29 potenciales jugadores solo quedaron operando sin restricciones un total de 19, que eran titulares solamente del 34% del total de los depósitos garantizados y del 35% de los activos bancarios. Por lo tanto, tal como sucedió en el caso del Banco del Tungurahua, ninguna IFI ecuatoriana, como es obvio, mostró interés en adquirir los bancos que pasaron a saneamiento, y la única

técnica de solución que quedó fue el pago en efectivo de los depósitos garantizados.

TABLA 2.
EFECTOS DEL CIERRE DE LAS LÍNEAS DE CRÉDITO DEL EXTERIOR (AGOSTO DE 1998-ABRIL DE 1999) (CIFRAS EN MILLONES DE USD)

Fechas	Bancos nacionales			Bancos internacionales[e]	Total	Crecimiento mensual
	Grandes[b]	Medianos[c]	Pequeños[d]			
31/08/1998	1.650.585	556.627	60.488	275.092	2.542.792	3,02 %
30/09/1998	1.578.387	583.997	56.349	267.019	2.485.752	-2,24 %
31/10/1998	1.481.719	532.973	52.809	239.958	2.307.459	-7,17 %
30/11/1998	1.380.798	546.163	54.184	221.299	2.202.444	-4,55 %
31/12/1998	1.285.290	522.625	40.494	218.516	2.066.925	-6,15 %
31/01/1999	1.360.245	532.106	39.131	222.615	2.154.097	4,22 %
28/02/1999	1.210.335	500.915	35.106	212.035	1.958.391	-9,09 %
31/03/1999	973.608	390.615	27.804	179.089	1.571.116	-19,78 %
30/04/1999	912.216	340.270	22.645	169.531	1.444.662	-8,05 %
Disminución (agosto de 1998–abril de 1999)	-738.369	-216.357	-37.843	-105.561	-1.098.130	
% de disminución	67,24 %	19,70 %	3,45 %	9,61 %	100,00 %	

[a] Aceptaciones bancarias con el exterior + líneas de crédito con el exterior + cartas de crédito del exterior
[b] Bancos nacionales grandes: Pichincha, Pacífico, Popular, Guayaquil, Previsora y Progreso.
[c] Bancos nacionales medianos: Produbanco, Continental, Bolivariano, Internacional, Austro, Cofiec, Aserval, Amazonas, Banunión, Solbanco, Crédito y Préstamos.
[d] Bancos nacionales pequeños: Centro Mundo, Solidario, Machala, Rumiñahui, GNB, Unibanco, Loja, Territorial, Comercial de Manabí, Sudamericano y Del Occidente. Bancos internacionales: ABN, Citibank, Lloyds e ING.
Fuente: informe pericial de la economista Marcela Proaño de Cartagena, presentado dentro del juicio penal 167-09-LN.

Algunos analistas de la crisis 1998-99 califican hoy el manejo de la AGD como torpe, enfatizando que no se utilizaron las soluciones de mercado que creó la Ley de Reordenamiento, reclamando por qué no se subastaron las IFI en saneamiento para que fueran compradas o fusionadas con las entidades adquirentes o por qué no se subastaron los activos y/o pasivos ni se celebraron los contratos de riesgo compartido. Estas opiniones, vertidas desde la comodidad de la distancia con la realidad, no tienen sentido ni sustento, pues la dimensión de la crisis rebasó ampliamente los supuestos bajo los cuales se creó el esquema legal y financiero para enfrentar la crisis. En una crisis tan grande como la ecuatoriana era imposible que una entidad adquirente comprara o se fusionara, por ejemplo, con una institución como el Banco del Progreso, que tenía una deficiencia patrimonial de USD 1.336 millones.

El pago en efectivo de la garantía de depósitos

Al no haber existido interés por los activos de las instituciones financieras en manos de la AGD, la única fuente de recursos para cumplir con “el pago en efectivo de los depósitos y acreencias garantizadas”, como lo establecía la Ley de Reordenamiento, eran los bonos del Estado emitidos, a petición de la AGD, por el Ministerio de Finanzas y denominados en dólares. Estos bonos debían ser transados dentro de las operaciones de mercado abierto del Banco Central del Ecuador a través de un reporto. El sistema operaba así: el Banco Central compraba el bono a la AGD y le entregaba sucres, lo que correspondía a una emisión de moneda; una vez vencido el plazo de la operación, la AGD no recompraba el bono —pues no disponía de recursos para hacerlo— y el Banco Central se convertía en su dueño.

En estas circunstancias, luego del anuncio de los resultados de las auditorías internacionales en agosto de 1999, las autoridades económicas enfrentábamos el siguiente dilema: o la AGD continuaba haciendo en el Banco Central las operaciones de reporto para pagar la garantía de depósitos con esos recursos; o el Banco Central, para proteger el ritmo de crecimiento de la emisión monetaria y mantener la estabilidad del sucre, se negaba a hacer tales operaciones de reporto.

Este dilema implicaba que si se dejaba de honrar la garantía, se controlaría el ritmo de crecimiento de emisión monetaria, pero esto llevaría a los siguientes problemas: primero, que el mensaje de que el Estado estaba respaldando la garantía de depósitos —que había sido el principal argumento para expedir la ley— perdería por completo su credibilidad; segundo, que ante la falta de cumplimiento de la garantía se presentarían más corridas de depósitos, lo que profundizaría la crítica situación de las IFI en funcionamiento; y tercero, que los depositantes no recuperarían valor alguno de sus depósitos en un horizonte razonable, generando más incertidumbre y desconfianza en las instituciones financieras.

Inicialmente, el Directorio del Banco Central, el Directorio de la AGD, la Junta Bancaria, el Ministerio de Finanzas y la Superintendencia de Bancos y Seguros optamos, sin dudar, por pagar la garantía de depósitos a costa del incremento de la emisión monetaria. Pero con el transcurso del tiempo nos dimos cuenta de que la dimensión del problema bancario forzaba a un ritmo de emisión monetaria cuyo límite debía ser fijado.

Junto con el pago de la garantía de depósitos, se habían acortado los plazos para la devolución de los depósitos congelados en el sistema bancario en marzo de 1999. El anuncio de los resultados de las auditorías internacionales fortaleció la confianza en las instituciones evaluadas positivamente, pero no fue suficiente para evitar que los depositantes que cobraban la garantía de depósitos y los que recuperaban los depósitos congelados se refugiaran en el dólar con la finalidad de preservar el valor de su patrimonio. Esta preferencia por el dólar hizo que el tipo de cambio sufriera nuevos ataques y el Banco Central del Ecuador, como autoridad cambiaria del país, no podía revertir las expectativas racionales de los agentes económicos.

A pesar del consenso de seguir pagando la garantía de depósitos, mi preocupación era muy grande y la compartí con Mauricio Pareja, también miembro del Directorio del Banco Central. Juntos analizamos las opciones de manejo, discutimos varias alternativas y decidimos, a mediados de agosto, reunirnos con el director general de Estudios de la entidad, a quien pedimos que preparara un informe respecto de los pasos que habría que dar en el caso —hipotético en el momento— de que el Gobierno, en acuerdo con el Banco Central, decidiera dolarizar la economía ecuatoriana. Recuerdo que nuestro pedido causó mucha sorpresa en el director general, pero de todos modos se preparó el documento, el cual fue presentado semanas más tarde en el seno del Directorio.

Necesidad de apoyo externo, la moratoria de la deuda Brady y la firma de la carta de intención

Desde el inicio de su Gobierno en agosto de 1998, el presidente Mahuad preparó un plan para conseguir un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El constante deterioro de la economía ecuatoriana hacía cada vez más evidente la necesidad de contar con recursos externos. Luego del anuncio del resultado de las auditorías internacionales, el Gobierno tenía claro que sin el apoyo externo no sería posible enfrentar, detener y superar la crisis.

Para agosto de 1999, se habían cumplido —en teoría— las condiciones previas para la suscripción de la carta de intención con el FMI. Sin embargo, la firma se iba dilatando, no por falta de voluntad de las autoridades económicas del Ecuador, sino por una postura completamente ambigua de la institución, que había tenido un papel protagónico en los años ochenta y noventa brindando ayuda financiera a varios países que habían optado por programas de estabilización. El mundo conocía la dureza de las políticas de ajuste que el FMI proponía —mejor dicho, imponía—a los países que ayudaba, y en las cuales prevalecía la recuperación del equilibrio macroeconómico a expensas de los costos sociales asociados con su implantación.

Todo indicaba que hacia finales de la década de los noventa, al interior del FMI había una serie de discusiones respecto del éxito de los programas de ajuste impulsados en el pasado, así como serios cuestionamientos a la relativización de los costos sociales relacionados con su implementación. Así mismo, se sabía que existía una fuerte confrontación interna respecto del manejo de la deuda pública de los países con problemas. Mientras que un importante sector de la entidad impulsaba la moratoria unilateral de la deuda —planteando que los acreedores privados debían compartir los costos de la insolvencia de los países—, otros, en cambio, se oponían radicalmente a esta propuesta.

Mientras tanto, la situación de insolvencia de las finanzas públicas ecuatorianas hacía evidente al Gobierno del Ecuador la imposibilidad de pagar los vencimientos de la deuda Brady. En septiembre de 1999, el Gobierno confirmó a los acreedores que solo se pagarían los bonos PDI (*past due interest*) y los invitó a hacer uso del colateral sobre los bonos *discount*, opción que requería la aceptación de al menos el 25% de los acreedores. El anuncio resultó impactante a los acreedores: parecía que el Ecuador había optado por la posición de una parte del FMI que pretendía que los acreedores compartieran los costos de la quiebra del país. Si bien la propuesta no fue aceptada por los tenedores de bonos Brady, el país no enfrentó demandas legales interpuestas por los acreedores.

En septiembre, el presidente del Directorio del Banco Central, el gerente general, junto con Mauricio Pareja como miembro del Directorio y el ministro de Finanzas, se encontraban en Washington con el propósito de suscribir la esperada carta de intención con el Fondo Monetario Internacional. El presidente del Directorio presentó más tarde un detallado informe de las acciones desplegadas en la capital estadounidense a partir del 23 de septiembre—y que concluyó con la entrega del documento en el FMI—, quien nos informó lo siguiente: “A las 12h40 [30 de septiembre de 1999] me informaron que el señor Camdessus acepta la carta de intención y que se puede hacer un anuncio”. El presidente del Directorio del Banco Central señaló que la clave para que la carta de intención pasara al Directorio del FMI era la aprobación de la reforma tributaria, que no necesariamente debía consistir en el incremento del IVA del 10% al 15%, sino que podía ser una combinación de reformas del IVA, impuesto a la renta e impuesto a la circulación de capitales que, en conjunto, rindieran lo que rendirían los cinco puntos porcentuales de incremento del IVA. Pablo Better terminó su informe señalando lo siguiente: “Esa es la situación. Sin Fondo Monetario, señores, yo no sé lo que nosotros podemos hacer como Directorio del Banco Central. Podemos organizar más inauguraciones de actividades culturales, podemos hacer más estacionamientos, pero no vamos a poder hacer política monetaria. A eso quiero llegar. Lamentablemente, es la única salida para el Ecuador”. Advirtió también que “el programa no es muy duro; más bien, en política monetaria es un apoyo enorme para nosotros el monitoreo que va a hacer el Fondo Monetario”[12].

La aprobación del presupuesto del 2000 y la reforma tributaria

En el mes de octubre el Gobierno presentó al Congreso Nacional la proforma del presupuesto del sector público no financiero (SPNF) para el año 2000 basado en un programa macroeconómico ambicioso que planteaba reducir el déficit de -4% a -2,5% del PIB, acompañado de una reducción de la inflación promedio al final del periodo. La propuesta planteaba también una importante reducción de la tasa de interés básica del Banco Central del Ecuador[13] y un control del tipo de cambio, esperando, para el año 2000, un promedio de 14.879 sucres por cada dólar. Este resultado, positivo desde todo punto de vista, se sostenía en dos supuestos: primero, un incremento de los ingresos tributarios de 3,1% del PIB basado, fundamentalmente, en la reforma tributaria que incrementaría el IVA del 10% al 15%; segundo, la reducción del ICC del 1% al 0,3% y una mejor recaudación del impuesto a la renta; y tercero, un ingreso del 0,8% del PIB por concepto de la salvaguardia[14] y uno del 0,6% del PIB por ajuste de precio de los combustibles.

Por mandato constitucional, el Directorio del Banco Central debía emitir una opinión técnica sobre la proforma presupuestaria del 2000 y establecer el límite de endeudamiento. En varias reuniones discutimos el alcance y contenido del mencionado informe, revisando cifras y haciendo proyecciones, y vimos que los técnicos de la entidad y los miembros del Directorio coincidíamos en el estado de insolvencia del fisco. Fuimos totalmente claros en enfatizar que el resultado global de -2,5% del PIB partía del supuesto de que se aprobaría la reforma tributaria propuesta por el Gobierno, precisando que, de no aprobarse la reforma, el déficit potencial podría llegar a -7,8% del PIB. Insistimos en que el desafío era reducir el déficit fiscal y no, por el contrario, continuar financiándolo.

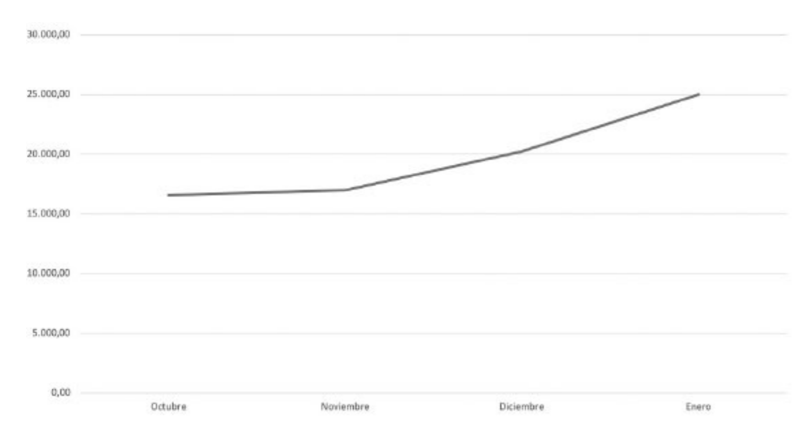
En medio del trámite de la aprobación del presupuesto para el año 2000, el Ecuador no pudo completar el apoyo del 25% de los acreedores respecto del uso del colateral para el pago de los bonos *Discount*, lo que produjo que se declarase de plazo vencido la totalidad de la deuda Brady. Este hecho hizo que el tipo de cambio tuviera un salto de 13.349 sucres a 14.760 sucres por dólar. Luego, durante todo el proceso legislativo para aprobar la ley tributaria y el

presupuesto del 2000, se presentó una tendencia alcista que llevó la tasa de cambio hasta 19.200 sucres por dólar. Al día siguiente de la aprobación de la proforma, el 26 de noviembre de 1999, la cotización bajó a 15.967 sucres por cada dólar, pero después el ataque al sucre no cesó. El 31 de diciembre la cotización de venta llegó a 20.243 sucres por dólar y el 7 de enero de 2000 alcanzó la cifra de 26.021 sucres por dólar (ver figura 1).

Paralelamente, el tan conocido bloqueo político en el Congreso hacía que se formaran mayorías móviles de tipo transitorio. Así, la Ley de Racionalización Tributaria se aprobó con una mayoría conformada por el bloque del Gobierno y los sectores de centroizquierda, pero el presupuesto general de Estado del 2000 se aprobó con una mayoría distinta, en la que resultó decisivo el apoyo del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) al bloque del Gobierno.

La reforma tributaria finalmente aprobada por el Congreso estableció el incremento del IVA del 10% al 12% —pese a que la propuesta fue subir al 15%—, aceptó el cambio de la tabla progresiva del impuesto a la renta y, en lugar de fijar el ICC en 0,3%, lo fijó en el 0,8%, pero dándole el carácter de crédito tributario del impuesto a la renta (es decir, el impuesto a la renta causado por el contribuyente se cancelaba con el ICC pagado por el mismo contribuyente), lo que implicaba poner un tope a la expectativa de recaudación del impuesto.

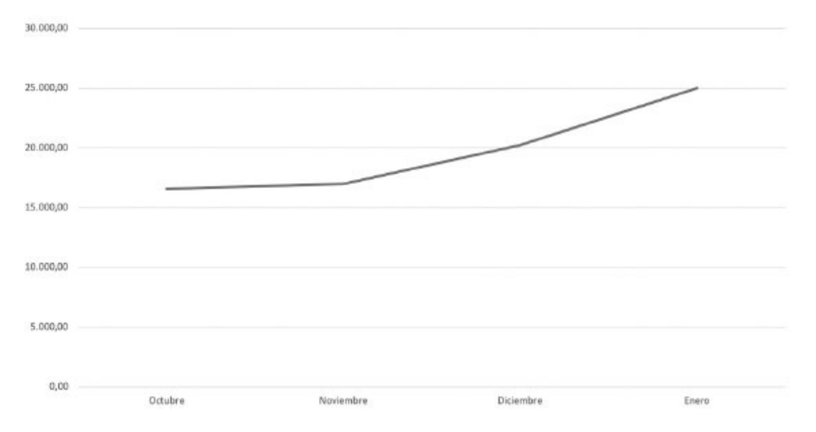
FIGURA 1.
VOLATILIDAD DEL TIPO DE CAMBIO (OCTUBRE DE 1999 – ENERO DE 2000)[1]



Fuente: Banco Central del Ecuador

1 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Cotizaciones*. Disponible en: http://bit.ly/37oqdlY.

TABLA 3.
CRECIMIENTO DE LA EMISIÓN MONETARIA (ENERO-OCTUBRE DE 1999)[2]



Fuente: Banco Central del Ecuador

2 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Principales cuentas de balance: Saldos en millones de sucres*. Disponible en: https://bit.ly/38b3Mjh.

El cambio de prioridades

Hacia finales de noviembre, el Banco Central del Ecuador tomó distancia del Gobierno y de la Agencia de Garantía de Depósitos frente a la decisión inicial de priorizar el pago de la garantía de depósitos. El efecto de haber entregado liquidez a la AGD a través de las operaciones de reporto pasó factura, pues el ritmo de crecimiento de la emisión monetaria subió aceleradamente entre enero y octubre (89,15 %), pasando de 4.293.885 millones de sucres en enero de 1999 a 8.121.951 millones de sucres en octubre de 1999. La posición de los técnicos del Banco Central fue de limitar o terminar las operaciones de reporto. La emisión monetaria durante 1999 había tenido el comportamiento que muestra la tabla 3.

El Banco Central anunció nueve medidas para controlar el ritmo de la emisión monetaria, entre las cuales estaban:

a. Dar preeminencia a la programación monetaria. Por lo tanto, los calendarios de pagos de la garantía de depósitos y de devolución de los fondos congelados debían revisarse para que estuvieran alineados con las metas de emisión.

b. Pedir a la Superintendencia de Bancos y Seguros un mayor control respecto a la posición en divisas de las instituciones financieras.
c. El sector público debía hacer sus transacciones de compra y venta de divisas en el Banco Central.
d. El Servicio de Rentas Internas (SRI) y el Banco Central cruzarían información sobre el cumplimiento, por parte de los exportadores, de la obligación de entregar las divisas provenientes de sus exportaciones.
e. Los excesos de liquidez de los bancos de la AGD se destinarían a pagar los créditos al Banco Central.
f. La tasa de interés pasiva para mini-BEM[15] se fijó en el 150%, la activa para operaciones de reporto en 160% y la interbancaria se incrementó de 80% a 100%.

Las medidas anunciadas retardaban el pago de la garantía de depósitos y la devolución de los fondos congelados que aún no habían sido liberados. Al mismo tiempo, si bien se cumplió el objetivo de incrementar los ingresos en la magnitud establecida en la proforma presupuestaria del 2000, a este punto resultaba evidente que los supuestos del programa macroeconómico del mismo año se habían desactualizado.

La meta de llegar a un tipo de cambio promedio de 14.789 sucres por dólar en el 2000 se volvió una quimera. La meta del déficit del SPNF del -2,5% era completamente inalcanzable por el impacto que tenía el tipo de cambio en el rubro de intereses de la deuda interna y externa que, como se explicará más adelante, demandaba una mayor cantidad de sucres para cancelar la misma cantidad en dólares.

De todos modos, ya en septiembre la Superintendencia de Bancos y Seguros, con la anuencia del presidente de la República, había iniciado los estudios y análisis sobre la forma de superar la crisis que vivía el Ecuador con la participación de un grupo de reputados técnicos extranjeros. Los estudios recomendaban, en suma, dolarizar la economía ecuatoriana.

Las opciones de política monetaria y cambiaria para enfrentar la crisis

La sesión del Directorio del Banco Central de Ecuador del 1 de diciembre de 1999 es importante en la historia de la dolarización del país, pues fue ahí donde se empezaron a generar nuevas opciones de manejo de la crisis por medio de un retorno a una política monetaria ortodoxa —incremento del encaje y colocación de bonos de estabilización monetaria (BEM)— y a las modificaciones al manejo cambiario. Este modelo ortodoxo, que duró un mes, exacerbó el ritmo de crecimiento de la emisión monetaria porque los intereses que pagaban los bonos de estabilización se destinaban a la compra de dólares.

Por aquel entonces se conoció el informe conjunto de la Dirección General Bancaria y la Dirección General de Estudios[16] del Banco Central en el que se enfatizaba lo siguiente: “Se estima necesario advertir a los agentes que el Banco Central del Ecuador está decidido a hacer una política monetaria activa en defensa de las metas inflacionarias”. Así mismo, el informe revelaba que el incremento de un punto porcentual del encaje implicaba “una contracción de 200.000 millones de sucres, que representa 2,4% de la emisión monetaria al 26 de noviembre pasado”. En concreto, se recomendaba incrementar el encaje en sucres y UVC del 12% al 16%, y el encaje en dólares del 4% al 6%.

El Directorio aprobó el incremento del encaje en sucres del 16 % al 19 % y no se incrementó el encaje en dólares. La información de los técnicos del Banco Central fue que ningún banco se desencajaría con este incremento, pues de acuerdo con el informe, las IFI que “no tienen liquidez en sucres presentan un excedente en dólares”. Esto hacía presumir que se generaría una mayor oferta de dólares, pues las IFI los venderían para cubrir su encaje, ayudando a quitar presión a la tendencia alcista del tipo de cambio.

Luego se conoció la problemática en torno a la “liquidación de los resultados de la cámara de compensación”[17] explicada en un informe del 29 de noviembre de 1999[18], emitido también por ambas direcciones del Banco Central. En el informe se decía que algunas IFI preferían quedar sobregiradas después de cerrada la cámara en lugar de vender sus posiciones en divisas. La solución propuesta era obligar a las IFI a que regularizaran cualquier insuficiencia de fondos el mismo día con el saldo que mantenían en la cuenta corriente; en caso de requerir más recursos, podían usar los bonos de estabilización monetaria para encaje y/o los recursos disponibles en divisas que tenían depositados las IFI en el Banco Central. El Directorio aprobó la propuesta.

El tercer informe[19], presentado por la Dirección General de Estudios, planteaba modificaciones radicales a la política cambiaria. En el informe se anotaba como ventaja del nuevo sistema que “pudiera ser utilizado para fortalecer la reserva monetaria internacional”. También se señalaba que este sistema establecía “un marco de control y responsabilidad en el uso de las divisas, en particular en lo referente al plazo de entrega de divisas y en cuanto al destino para fines productivos”. Finalmente, planteaba que este sistema “permite al país tener una comparación más adecuada de las divisas provenientes del comercio exterior”, calificándolo como amigable con respecto al mercado.

Este informe fue ampliamente debatido al interior del Directorio, y la discusión dejó más dudas que certezas. En concreto, lo que se proponía era crear un Sistema Administrado de Divisas que se basaba en que las divisas de las exportaciones no petroleras alimentaran una cuenta especifica —denominada Divisas por exportaciones— que tenía como primer destino cubrir los requerimientos de divisas para las importaciones del sector privado. En el caso de quedar saldo, el Banco Central podría, discrecionalmente, comprar esas divisas para fortalecer la reserva monetaria internacional o para luego subastarlas entre las IFI que recibían demandas para importaciones pero que no disponían de saldo en la cuenta Divisas por exportaciones. Así mismo, el BCE también podría disponer que las IFI utilizaran las divisas para otros requerimientos en moneda extranjera.

Unos días después preparé una moción escrita que contenía un proyecto de reformas a los títulos primero (Mercado Cambiario) y segundo (Comercio Exterior) del libro ii (Política Cambiaria) de la Codificación de Regulaciones del Directorio del Banco Central del Ecuador. En el proyecto propuse correctivos concretos a todos los problemas que planteaba el informe DGE-0963-99 de 1 de diciembre de 1999. Advertí que si algunos exportadores estaban incumpliendo las normas sobre la entrega de divisas e incurriendo en supuestas prácticas fraudulentas, la solución era atacar esos problemas concretos y no proponer el Sistema Administrado de Divisas, pues de aprobarse esa propuesta, estaríamos dando nacimiento a un mercado negro. Evoqué el hecho de que este sistema ya había fracasado rotundamente cuando el presidente León Febres-Cordero lo puso en vigencia en 1988[20]. Mauricio Pareja dio apoyo a mi moción, pero en lo que quedaba del mes de diciembre no se volvió a tratar el tema en el Directorio.

Conversé sobre este tema concreto con el ministro de Finanzas y Crédito Público, Alfredo Arízaga, a quien le manifesté mi preocupación sobre la viabilidad del Sistema Administrado de Divisas, señalando que, de adoptarlo, estaríamos agregando un nuevo elemento de incertidumbre y desconfianza a los agentes económicos, y fomentando

la creación de un mercado negro de divisas que más tarde obligaría a adoptar la incautación de divisas como política cambiaria. Le reiteré la necesidad de ir tomando definiciones de lo que veníamos conversando desde mediados de septiembre: que la única solución para todos los problemas estructurales que vivía el Ecuador era la dolarización. Le insistí que los costos de entrada a la dolarización —que tanto asustaban a los técnicos del Banco Central— ya habían sido pagados con dolor por el país en forma de una moneda devaluada, por lo que resultaba una necedad no oficializarla. Alfredo, con su característica prudencia y profesionalismo, me comentó que el Ministerio ya tenía muy avanzados los análisis de un programa de dolarización en el país.

La oposición a la dolarización y la insistencia en la dolarización

Para diciembre de 1999, el ambiente en el Banco Central y en el Directorio era tenso. Se organizaban reuniones 'informales' a las que no se convocaba a todos los miembros del Directorio, bajo el argumento de que no eran reuniones oficiales. Lastimosamente, se iba perdiendo la cordialidad que había primado desde junio cuando iniciamos nuestra gestión, y fue creciendo un clima de desconfianza que, al final, escindió a las personas y funcionarios en dos grupos: los que estaban a favor de la dolarización, porque la veían como la única medida de tipo cambiario para la crisis monetaria del país, y los que estaban en contra, porque respaldaban la institucionalidad del Banco Central. Un maniqueísmo que hacía mucho daño.

El 17 de diciembre el presidente de la República convocó a una reunión con la entidad para tratar el tema de la dolarización. El presidente del Directorio, Pablo Better, resolvió concurrir acompañado solamente de funcionarios administrativos. Los miembros del Directorio no fuimos informados de la convocatoria. En esa reunión, un grupo de técnicos presentaron un documento titulado *Un programa integral de recuperación económica para el Ecuador.* El documento objetaba una por una las posibles ventajas de la dolarización y sus beneficios específicos, señalaba que no existían los prerrequisitos institucionales —reformas constitucionales y legales— y económicos que la pudieran hacer factible, y concluía que el tipo de cambio para dolarizar la economía debería ser de 31.021 sucres por dólar. En oposición a la dolarización, a la que descartaban por completo, el documento enfatizaba que "la urgencia de la estabilidad cambiaria obliga a estudiar seriamente alternativas heterodoxas como el control de cambios".

Es importante dejar claro que esta presentación de los técnicos del Banco Central del Ecuador al presidente de la República no representaba la posición del Directorio, pues nunca la habíamos discutido —y peor, ni aprobado— y dejaba por fuera las evidencias claras e incontrastables de la dolarización *de facto* que vivía el Ecuador en ese momento. Muchos bienes y servicios se transaban en dólares y muchas contabilidades se llevaban por el sistema bimonetario; de hecho, era cada vez más frecuente la utilización de las cuentas Ganancias en cambio o Pérdidas en cambio en los estados financieros de las empresas ecuatorianas. Otras dos evidencias, también incontestables, de la dolarización eran los elevados montos de la cartera y de los depósitos en dólares de los bancos, y de los intereses de la deuda pública (interna y externa) denominada en dólares, que constituían un alto porcentaje del presupuesto general del Estado. Los opositores a la dolarización negaban la importancia de estos hechos, tal vez porque, como se explicará más adelante, estas cifras de cartera y depósitos estaban prudentemente escondidas (o disimuladas) en los recovecos de las estadísticas oficiales.

La importancia del dólar en la economía ecuatoriana puede rastrearse a la expedición de Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en 1994, que abrió la posibilidad de que los bancos nacionales pudieran hacer captaciones y colocaciones en moneda extranjera sin restricciones, y permitió también que las IFI nacionales pudieran tener instituciones *offshore* —es decir, registradas en otros países en donde no tenían que realizar actividad económica alguna—, siempre y cuando se presentaran los estados financieros consolidados. Estas nuevas posibilidades se presentaban como una alternativa a la fuga de capitales en el país, que desde los años ochenta se había convertido en un problema crónico. En efecto, la posibilidad de mantener cuentas bancarias locales en dólares era un incentivo para no llevar las inversiones fuera del Ecuador. Además, la estabilidad cambiaria lograda en los años 1993 y 1994, junto con la disminución sustancial del déficit fiscal, el control de la inflación y el crecimiento de la economía en esos años, permitían augurar para ese entonces una notable disminución de la fuga de capitales.

Un efecto de esta decisión fue que la composición de la cartera de los bancos fue cambiando paulatinamente, tomando cada vez mayor importancia los créditos en moneda extranjera, tal como se muestra en la tabla 4 y en la figura 2.

El mismo fenómeno se evidenció en las captaciones de moneda, y la composición de depósitos en moneda nacional y extranjera variaron como se muestra en la tabla 5 y en la figura 3:

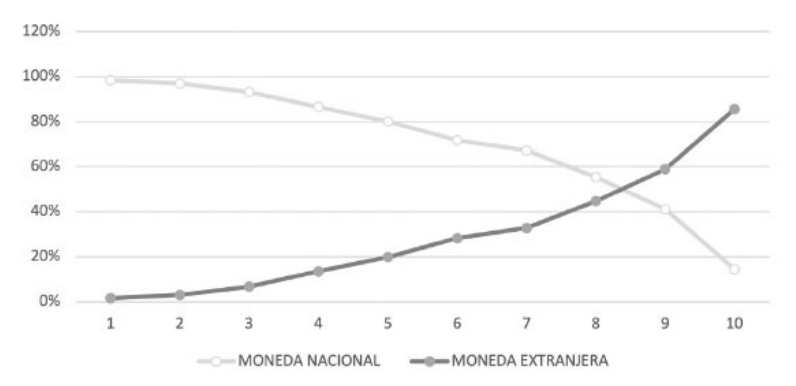
TABLA 4. EVOLUCIÓN DE LA CARTERA EN MONEDA NACIONAL Y MONEDA EXTRANJERA (1990-1999)[21]

Periodo	Moneda nacional	Moneda extranjera (*)	Total
1990	98,37 %	1,63 %	100 %
1991	96,98 %	3,02 %	100 %
1992	93,21 %	6,79 %	100 %
1993	86,49 %	13,51 %	100 %
1994	80,13 %	19,87 %	100 %
1995	71,74 %	28,26 %	100 %
1996	67,21 %	32,79 %	100 %
1997	55,34 %	44,68 %	100 %
1998	41,11 %	58,89 %	100 %
1999	14,38 %	85,62 %	100 %

* Transformando a sucres a la cotización de venta del mercado de intervención al 31 de diciembre de cada año

Fuente: Banco Central del Ecuador, con información de bancos privados

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LA CARTERA EN MONEDA NACIONAL Y MONEDA EXTRANJERA (1990-1999)[22]



Fuente: Banco Central del Ecuador, con información de bancos privados

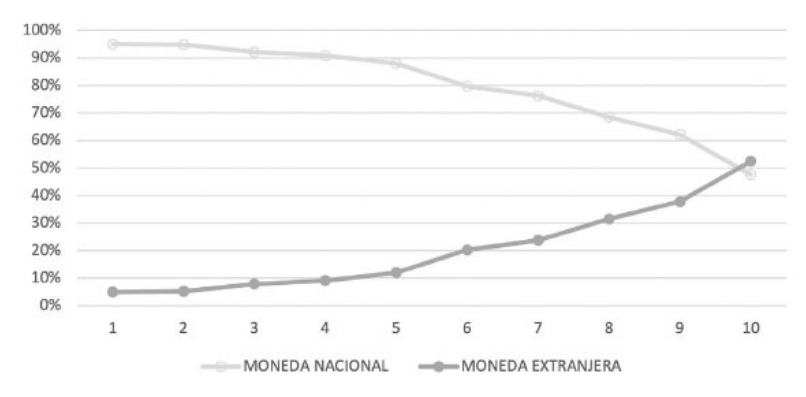
TABLA 5. CAPTACIONES EN MONEDA NACIONAL Y MONEDA EXTRANJERA (1990-1999)[23]

Periodo	Moneda nacional	Moneda extranjera (*)	Total
1990	95,01 %	4,99 %	100 %
1991	94,82 %	5,18 %	100 %
1992	92,12 %	7,88 %	100 %
1993	90,85 %	9,15 %	100 %
1994	87,99 %	12,01 %	100 %
1995	79,70 %	20,30 %	100 %
1996	76,24 %	23,76 %	100 %
1997	68,51 %	31,49 %	100 %
1998	62,19 %	37,81 %	100 %
1999	47,53 %	52,47 %	100 %

* Transformado a sucres a la cotización de venta del mercado de intervención al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Banco Central del Ecuador, con información de bancos privados

FIGURA 3. CAPTACIONES EN MONEDA NACIONAL Y MONEDA EXTRANJERA (1990-1999)[24]



Fuente: Banco Central del Ecuador, con información de bancos privados

Aunque parezca inverosímil, la Superintendencia de Bancos y Seguros nunca publicó la información desglosada del monto de las captaciones y colocaciones en moneda nacional y extranjera. Solo el Banco Central del Ecuador, en sus boletines estadísticos, registraba los saldos totales de captaciones y colocaciones tanto en sucres como en dólares, pero al momento de presentar los datos de los saldos finales, los funcionarios de la entidad transformaban los dólares a sucres con la cotización del mercado de intervención o con la cotización del programa económico anual (que eran menores que la cotización del mercado libre). Por lo tanto, los saldos finales sufrían una distorsión.

La elevada cartera denominada en dólares de las empresas e IFI del país provocaba varios problemas. Primero, los deudores que no generaban dólares en su actividad usaban los sucres que caían en sus manos para comprar dólares y pagar sus deudas; así, creaban una presión alcista sobre el tipo de cambio que no podía anticiparse y que, por lo tanto, permanecía oculta. Segundo, cada vez que se incrementaba la devaluación disminuía la calidad de los activos en los estados financieros, y los bancos debían hacer más provisiones para posibles créditos incobrables, lo que disminuía su solvencia. Y tercero, los bancos, conocedores de esta gran debilidad, buscaban incrementar al máximo su posición en divisas para proteger en algo su patrimonio.

De otra parte, los gobiernos anteriores a la crisis habían financiado los persistentes déficits del fisco por medio de deuda, por lo que la deuda pública interna y externa fue creciendo año a año. A partir de 1997 las dificultades de obtener financiamiento externo se solucionaron a través de la deuda interna (bonos y certificados de tesorería), y

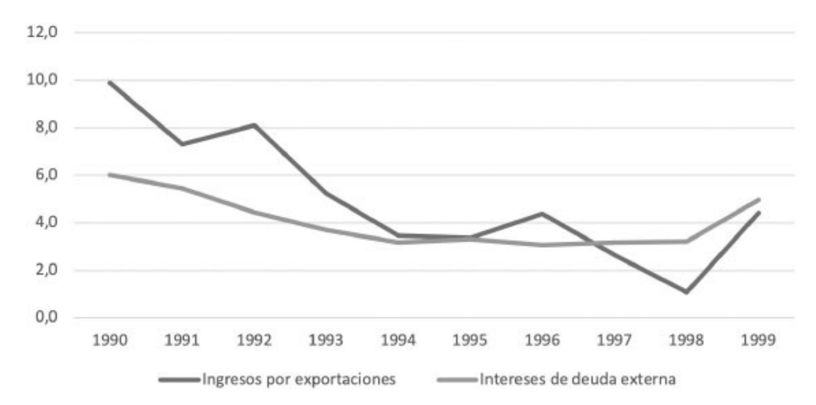
para hacer más atractivas las inversiones en estos títulos no se dudó en generar una exoneración del impuesto a la renta para sus rendimientos[25] y emitirlos en dólares (de hecho, los bonos de la AGD fueron emitidos en dólares).

Aunque la pérdida de ingresos fiscales generada por la disminución del precio del petróleo desde los años ochenta se había venido resolviendo rápidamente a través de la devaluación —con lo cual se obtenían más sucres por los dólares provenientes de la exportación de crudo—, con el crecimiento descomunal de la deuda, el mecanismo de la devaluación no solo dejó de ser eficaz para frenar la pérdida de ingresos fiscales, sino que se convirtió en un búmeran porque a partir de 1997 sucedió algo imprevisible: la caída de los ingresos por exportaciones de crudo —que generaban dólares— fue tan grande que lo que el petróleo produjo entonces no cubría los intereses de la deuda externa, denominada en dólares, y no alcanzaba para servir los intereses de la deuda interna que estaba denominada en dólares. Así lo demuestran las figuras 4 y 5.

Se desprende entonces que las devaluaciones diarias que se venían dando durante todo el mes de diciembre de 1999 aumentaban progresivamente la insolvencia del fisco, que necesitaba cada vez más sucres para comprar los dólares para pagar los intereses de la deuda interna y externa.

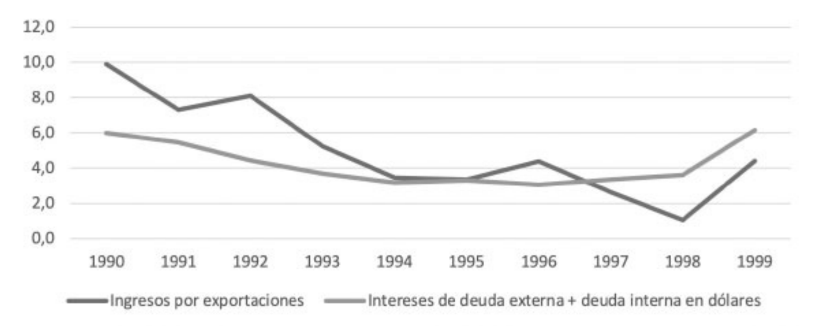
En un oficio del 31 de diciembre[26] —quince días después de la reunión con el equipo de funcionarios del Banco Central del Ecuador—, presenté a Modesto Correa, presidente subrogante del Directorio, mis preocupaciones sobre la situación económica por la que atravesaba el país y planteé una primera interrogante: ¿es la preferencia por el dólar un asunto coyuntural o estructural? Recuerdo que yo mismo me respondí en el oficio, señalando que la economía ecuatoriana se había dolarizado *de facto*, "situación que ha estado acompañada por una marcada inestabilidad cambiaria, provocando consecuencias relevantes en al menos cuatro aspectos: el déficit fiscal, la composición de la cartera de los bancos, la estructura de los depósitos y la valoración de los inventarios".

FIGURA 4. INGRESOS POR EXPORTACIONES DE PETRÓLEO Y PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA (PIB)[27]



Fuente: Banco Central del Ecuador

FIGURA 5. INGRESOS POR EXPORTACIONES DE PETRÓLEO Y PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA E INTERNA EN USD



Fuente: Banco Central del Ecuador

En el mismo oficio le comentaba al presidente subrogante la afirmación del documento presentado por el equipo de técnicos del Banco Central unas semanas antes, que señalaba que "la dolarización implica elevados costos de ingreso, y más elevados todavía, de salida". Critiqué esta afirmación con cierta vehemencia, señalando que implicaba desconocer la situación *de facto* que vivía el país. Indiqué que era precisamente por "la dolarización no oficial que está acompañada de inestabilidad cambiaria (...) que se ha profundizado la insolvencia del país". Terminé el oficio señalando que "Ecuador ya sufre los costos de la dolarización, a pesar de que la misma no ha sido oficializada".

La decisión de dolarizar

El fin del milenio fue especialmente sombrío: el país estaba desmoralizado, las familias vivían una gran incertidumbre respecto de la posibilidad de mantener el empleo o de poder pagar las deudas, no se veía la ansiada luz al final del túnel, conspiraban propios y extraños, y en el ambiente se sentían actividades sediciosas encaminadas a derrocar el Gobierno.

Como se vio, el Banco Central del Ecuador había entrado en una política monetaria activa desde fines de noviembre de 1999. Prácticamente se había dejado de pagar la garantía de depósitos, y los saldos de los depósitos congelados se estaban devolviendo lentamente. Esta decisión causó fricciones con el superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Guzmán, quien deseaba devolver los depósitos lo más rápido posible para afianzar la confianza en los bancos. La cotización del dólar contribuía a esta sensación generalizada de agobio: el 27 de noviembre llegó a 15.797

sucres por dólar, el 23 de diciembre se ubicó en 18.537 sucres por dólar y a fines de 1999 cerró en 20.243 sucres por dólar. Es decir, en treinta días el sucre había sufrido una depreciación del 28,1%.

A pesar de la política monetaria restrictiva del Banco Central, la obligación de pagar los intereses de los BEM y mini-BEM impulsaba el crecimiento de la emisión monetaria que, en lugar de disminuir, crecía a ritmo acelerado. Los resultados del crecimiento de este indicador en noviembre y diciembre se muestran en la tabla 6.

TABLA 6. CRECIMIENTO DE LA EMISIÓN MONETARIA (OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1999) (EN MILLONES DE SUCRES)

Mes	Valor	Variación
Octubre de 1999	8.121.951,00	
Noviembre de 1999	8.461.586,00	4,18%
Diciembre de 1999	10.568.129,00	24,90%

Fuente: Banco Central del Ecuador

El lunes 3 de enero de 2000 la cotización cerró en 21.649 sucres por dólar, lo que significa que en tres días, desde el 31 de diciembre de 1999, subió 1.359 sucres. Otra vez aparecían los desesperantes signos de la hiperinflación. El martes 4, el presidente Mahuad invitó al Directorio del Banco Central a la Presidencia para analizar la situación económica. En esa reunión se cruzaron varias ideas, pero el presidente la suspendió y le pidió al Directorio que trajera un planteamiento concreto de una solución cuando se reiniciara al final de la tarde.

La reunión se reinstaló en la noche. El Directorio no llevó nada concreto y se empezaron a discutir alternativas. Mi propuesta, basada en todos los argumentos que expuse en mi carta del 31 de diciembre de 1999, fue dolarizar oficialmente la economía ecuatoriana. El presidente del Directorio y los técnicos del Banco Central se pronunciaron en contra de la medida y, más bien, presentaron la alternativa de regresar al modelo de incautación de divisas. El presidente de la República y su equipo económico habían decidido dolarizar, pero resultaba inviable porque aún no se contaba con el apoyo político en el Congreso para todas las reformas legales que permitirían que la dolarización funcionara en la práctica.

El país esperaba con ansiedad los anuncios económicos que calmaran los mercados. Ante la falta de consenso, se resolvió que el Directorio del Banco Central y el Frente Económico[28] del Gobierno dieran una rueda de prensa en la que, sin descartar explícitamente la dolarización, se anunciara que se continuaría con el uso de las herramientas tradicionales de política monetaria (que, como se ha visto, no estaban dando resultados). No compartí la decisión y anuncié que no concurriría a la rueda de prensa, convocada para el miércoles 5 de enero.

El país se mantenía expectante de la rueda de prensa del presidente del Directorio. Desde la apertura del mercado hasta antes de su inicio, prácticamente no se habían reportado transacciones. Vi el anuncio en uno de los canales de televisión que hizo la transmisión en vivo. Una vez concluida, el tipo de cambio subió hasta los 30.000 sucres por dólar, pero cerró el día a 23,819 sucres por dólar. El anuncio de perseverar en la misma política monetaria y cambiaria no causó ningún impacto favorable, pues los agentes económicos esperaban algo más definitivo y contundente.

Luego de la rueda de prensa, mi diabetes decidió competir con la tendencia alcista del tipo de cambio y mi glucosa se elevó cinco veces por encima del nivel normal. Para colmo de males, mi diabetólogo de cabecera no estaba en Quito, y el médico que me atendió me ordenó hospitalizarme. Inmediatamente me interné en la Clínica Pichincha y empecé el tratamiento. En el hospital recibí llamadas de los compañeros del Directorio. Pablo Better me comentó que se había convocado para el día siguiente la sesión del Directorio para conocer y aprobar el programa monetario y las modificaciones en la política cambiaria. Me precisó que no tratarían este tema si yo no concurría, pues yo había presentado una moción escrita sobre el particular. Luego de agradecerle a Pablo, le pedí que, por la importancia y urgencia del tema, el Directorio tratara las modificaciones a la política cambiaria a pesar de mi ausencia.

En la soledad de la habitación hospitalaria, pero con el calor de la compañía de mi mujer —María José Troya—, seguía pensando y analizando los datos y la cifras hasta que llegué a la siguiente conclusión: para que se cumplieran exitosamente los propósitos del documento preparado por los técnicos del Banco Central —el titulado *Un programa integral de recuperación económica para el Ecuador*—, era necesario desdolarizar la economía, es decir, transformar a sucres la totalidad de la cartera bancaria en dólares y la totalidad de depósitos en dólares. Para que esto ocurriera, debía implementarse una regulación que ordenara la incautación de las divisas y, por añadidura, habría que transformar a sucres toda la deuda interna denominada en dólares, inclusive los bonos de Estado emitidos a petición de la AGD. Concluí que ese plan era completamente irrealizable, y el nivel de mi glucosa, seguramente por eso, bajó muy poco a pesar del agresivo tratamiento insulínico al que fui sometido.

El viernes 7 de enero en la mañana, mientras el médico me pasaba visita, le pedí que me diera de alta, explicándole que necesitaba atender temas supremamente importantes. Él se negó, pero yo se lo exigí. Me hizo entonces firmar los documentos de exoneración de su responsabilidad y salí directamente al Banco Central con el objeto de conversar con los colegas directores y confirmarles mi punto de vista final: la única solución era adoptar oficialmente la dolarización.

Pablo Better no estuvo de acuerdo. Mauricio Pareja y Modesto Correa sí estaban de acuerdo, y Enrique Chávez había viajado a Guayaquil. En concreto, teníamos tres votos a favor de la dolarización: alcanzábamos la mayoría. Con Mauricio Pareja visitamos a Alfredo Arízaga en su despacho del Ministerio de Finanzas, analizamos la situación económica, cruzamos varias ideas y le comentamos que en el Directorio había tres voluntades para sacar adelante la adopción oficial de la dolarización, enfatizándole que el Ecuador ya había pagado un alto precio por la dolarización *de facto*. La conversación se centró en el tipo de cambio: mientras Alfredo planteaba alrededor de 20.000 sucres por dólar, Mauricio y yo cuestionábamos el valor de 31.021 sucres por dólar que los técnicos del Banco Central habían calculado. Estuvimos de acuerdo en que la determinación del tipo de cambio para arrancar la dolarización no era un tema simplemente aritmético, sino que debían considerar varios supuestos, entre ellos, los depósitos que el sector público mantenía en el Banco Central y el retiro de esos saldos, por lo que había que hacer nuevas proyecciones y cálculos para no errar en la definición del tipo de cambio. Luego de conversar esto nos despedimos, insistiendo en que el Gobierno debía tomar rápidamente la decisión.

En la tarde fui a la Presidencia de la República con la intención de conversar con el presidente Mahuad, tal como lo habíamos venido haciendo en los días previos. Su agenda ese día estuvo tan complicada que fue imposible reunirme con él. Aproveché para cruzar varias ideas con el asesor jurídico de la Presidencia, Juan Pablo Aguilar,

quien me impuso la tarea de reconfirmar el mapeo de la reforma legal que habíamos venido realizando desde hacía algunas semanas, pues todo indicaba que, finalmente, habría el apoyo político para optar por la dolarización.

El sábado 8 de enero trabajé todo el día en el encargo de Juan Pablo. En la noche recibí la llamada de Pablo Better, quien me informó —palabras más, palabras menos— que el presidente Mahuad le había pedido que convocara al Directorio el siguiente día, domingo, para aprobar la dolarización, y que le había advertido que en el caso de que no se aprobara, convocaría a un Congreso Extraordinario para destituir al Directorio y nombrar uno nuevo. En este sentido me convocó al Directorio para el domingo a las 10:00 de la mañana.

El domingo 9 de enero, temprano, me llamó Modesto Correa para pedirme que nos reuniéramos. Lo hicimos en mi oficina particular, a la que volvía después de mucho tiempo. Modesto me comentó que había conversado con varias personas en Guayaquil y que le habían manifestado que la medida de la dolarización era la adecuada pero que la tomaría el Gobierno equivocado. De esta forma, se retractó de su apoyo a la dolarización que habíamos acordado el viernes anterior. Le manifesté que respetaba su decisión, pero que el presidente de la República debía conocer de este cambio de parecer.

Llamé al presidente y me contestó el edecán. Le comenté que necesitaba hablar con urgencia con el presidente y me preguntó si podía ir al Palacio de Gobierno; le respondí que llegaría en veinte minutos. Cuando llegué, el edecán me recibió. Me condujo a la residencia donde me esperaba el presidente Mahuad. Inmediatamente le comenté la decisión de Modesto. Como era obvio, el presidente se molestó por el cambio de posición que le impedía avanzar con el proceso. En esas circunstancias llegó Alfredo Arízaga y le comentamos la decisión de Modesto Correa. Intentamos hablar con Modesto, pero no respondió. En razón de la hora, decidí ir entonces al Banco Central.

A las 10:00 de la mañana de ese domingo nos reunimos en la sala de sesiones del Directorio del Banco Central los cinco directores, el ministro de Finanzas y el subsecretario técnico del Ministerio, y el superintendente de Bancos y Seguros. No nos instalamos formalmente y discutimos la situación económica. Fue en esas circunstancias como me enteré de que se había prohibido el ingreso a las instalaciones de la entidad al economista Miguel Dávila, el subgerente general con licencia, pues estaba como administrador temporal del Banco Popular. Hice un reclamo frontal al presidente del Directorio por esta inaceptable actitud.

Aproximadamente a la 1:00 de la tarde nos retiramos de la sala del Directorio, dando por concluida la reunión informal. Estando ya en mi oficina llamé a mi mujer y le comenté mi decisión de renunciar. Le pedí su criterio y me apoyó. Escribí la renuncia, la envié por fax a María José para que la revisara y me la devolvió con algunas correcciones. Le pedí entonces a Sonia Jaramillo, nuestra querida y muy profesional prosecretaria del Directorio, que la imprimiera y la firmé. Por delicadeza visité la oficina de cada uno de los directores para comunicarles mi decisión de renunciar. Llamé luego al secretario del Congreso Nacional, Guillermo Astudillo, y le pedí que me recibiera la renuncia en ese momento, pero me comentó que no podía hacerlo sin autorización del presidente del Congreso. A los pocos minutos me llamó y me dijo que me esperaba en quince minutos. Me dirigí al Palacio Legislativo, le entregué personalmente la renuncia y él le puso la fe de presentación. Del Palacio Legislativo me dirigía a mi casa cuando a las pocas cuadras recibí la llamada del presidente Mahuad, quien me pidió que fuera al Palacio del Gobierno. Allá me dirigí.

El presidente había anunciado una cadena nacional y el palacio estaba congestionado con todos los altos funcionarios. En una mesa aparte, el presidente Mahuad le pidió a Modesto Correa que reconsiderara su decisión de no apoyar la dolarización, insistiéndole que tomara la decisión antes de la cadena nacional. El presidente se retiró y luego de unos minutos regresó. Le consultó a Modesto su decisión final y él se mantuvo firme en su decisión de no apoyar la dolarización. Mientras tanto, recibí la llamada de mi mamá preguntándome si era cierto que había renunciado, pues así lo había escuchado en un noticiero de televisión. Se lo confirmé.

En ese momento me despedí del presidente y decidí regresar a mi casa. En el trayecto escuché la exposición en la cual Jamil Mahuad transmitió con claridad y mucha energía la necesidad de dolarizar la economía, las razones para hacerlo y los beneficios que traería el sistema a la economía del país. Le pidió al Directorio que aprobara la decisión al día siguiente, lunes 10 de enero, que la tasa de conversión sería de 25.000 sucres por dólar, y anunció la convocatoria al Congreso Extraordinario para reemplazar a los directores del Banco Central del Ecuador que votaran contra la medida. El mensaje del presidente fue contundente, determinante y convincente. Terminé de escucharlo en mi casa, luego de lo cual recibí un sinnúmero de llamadas telefónicas para comentar el alcance del anuncio.

El lunes 10 de enero, temprano en la mañana, fui a mi oficina particular, a la que llegaron después Modesto Correa, Enrique Chávez y Mauricio Pareja. Todos comentamos el anuncio y la forma radical en que habían cambiado las expectativas de los agentes económicos: esa mañana se acabaron las colas en los bancos y prácticamente no se estaban realizando transacciones de divisas. A pesar de que yo había renunciado la víspera, todavía me hallaba en funciones, que legalmente debían terminar cuando fuese aceptada la renuncia o, en su defecto, treinta días después (lo que ocurriese primero). Por eso me uní a mis compañeros directores y llamamos a Pablo Better para pedirle que convocara al Directorio para la tarde. De esta forma, instalamos de nuevo el Directorio a las 5:20 de la tarde.

Como era de suponerse, en el Banco Central había un ambiente de consternación, pues con la dolarización su función como instituto emisor terminaba. Los técnicos y funcionarios que no estaban de acuerdo con la decisión anunciada la víspera por el presidente Mahuad se habían constituido en Asamblea General. Pablo Better instaló la sesión, nos hizo conocer la renuncia de la gerente general y del encargado de la Subgerencia General, y aceptamos ambas dimisiones. Luego, Pablo anunció que se retiraba porque tenía que preparar su renuncia para presentarla al Congreso Nacional.

Presidió la sesión Modesto Correa, el presidente subrogante. Lo primero que hicimos fue designar como gerente general al economista Miguel Dávila Castillo —funcionario de carrera del Banco Central y técnico de reconocida valía—, aclarando que hasta que la Superintendencia de Bancos y Seguros hiciera su calificación de ley[29], quedaba encargado de la gerencia general. Luego de resolver temas operativos relacionados con la no intervención del Banco Central en las mesas de dinero y otros cambios relacionados, se pasó a conocer el punto “Reformas al Sistema Cambiario” en la agenda del día. Como hace pocos minutos se había encargado la gerencia general al economista Miguel Dávila, se le concedió un receso para que preparara el informe correspondiente.

Reinstalada la sesión, Miguel presentó el informe en el que, luego de analizar el anuncio del presidente Mahuad, recomendó al Directorio “determinar una nueva política de participación en el mercado cambiario, fijando la cotización de cada dólar de los Estados Unidos de América en S/.25.000. El Instituto Emisor se limitará, prácticamente, a canjear sucres por dólares”. Además, justificó el tipo de cambio con base en los siguientes indicadores, como se detalla en el acta 73 del Directorio:

> Con el propósito de dar una visión respecto a la cobertura que otorga la cotización de 25 mil sucres por dólar, dio a conocer algunos indicadores que constan en el informe citado anteriormente, respecto a la reserva monetaria de libre disponibilidad con relación a: emisión: 197 %; base monetaria: 139 %; base monetaria ampliada: 114%; y base monetaria ampliada incluyendo depósitos del sector público: 101%.

Se debatió el informe, y tal como se registró en el acta 73: "Luego de analizar extensamente el tema, en uso de las atribuciones y facultades que le otorgan los artículos 264 de la Constitución Política de la República, 51 y 52 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y sobre la base del informe presentado por la Gerencia General del Banco Central del Ecuador, el Directorio expidió la Resolución BCE-049-D", que contenía los siguientes artículos:

> artículo 1: Determinar una nueva política de participación en el mercado cambiario, fijando la cotización del dólar de los Estados Unidos de América en un valor de S/.25.000 por cada dólar, precio al cual el Banco Central del Ecuador canjeará los sucres emitidos en monedas y billetes.
>
> artículo 2: Reiterar al señor presidente de la República la necesidad de impulsar reformas legales estructurales que garanticen la viabilidad y éxito del proceso.

Lo que vino después

Al siguiente día, martes 11 de enero, lo primero que hice fue ir temprano a visitar a mis papás, quienes todavía estaban en su dormitorio. Papá —médico jubilado de 82 años, un hombre adusto y severo— se levantó de su cama y me dio un abrazo lleno de cariño. Mi mamá —también jubilada y una mujer muy práctica— me hizo la siguiente recomendación: "Guarda todos los documentos que has firmado en estas funciones que has estado, porque ya vendrán los juicios penales". Papá me hizo una pregunta que me impactó: "Mi jubilación de un millón de sucres será de USD 40 ¿Crees que podamos vivir con eso?". Le respondí que la dolarización era para parar en seco la devaluación y para evitar que entráramos en un proceso de hiperinflación en el cual la jubilación perdería todo su valor. Con un abrazo le dije que todos saldríamos juntos de estos graves momentos.

En verdad, si no se adoptaba la dolarización, el Ecuador habría avanzado rápidamente en un proceso de hiperinflación que ya había iniciado y que habría causado un sufrimiento mayor al que como sociedad habíamos vivido en este *annus horribilis.* Así lo expresé en mi renuncia presentada al Congreso Nacional el 9 de enero, donde señalé lo siguiente:

> (...) la obligación de las autoridades monetarias y económicas es evitar, por todos los medios, que el Ecuador entre en un proceso hiperinflacionario que ahonde el empobrecimiento del pueblo ecuatoriano, tanto por el sufrimiento que esto provocará, cuanto porque el escenario postinflacionario permita avizorar la concentración de la riqueza en contados grupos de poder. He sostenido y sostengo que la única forma de evitar la hiperinflación es a través de medidas que rompan las expectativas de los agentes económicos y que, a la vez, generen confianza interna y externa. Si la inestabilidad del tipo del cambio pauperiza a la población y está precipitando la hiperinflación, la primera obligación nuestra como autoridades monetarias es parar el riesgo cambiario, aunque este sea un efecto de la crisis y no su causa. Precisamente por ello, no por otra razón, soy partidario de ir hacia un cambio de modelo económico, llámese este dolarización o convertibilidad.

Me devuelvo un momento al domingo 9 de enero, el día en que renuncié al Directorio. En la reunión de la mañana en el Banco Central, un funcionario comentó que una de las más altas autoridades del Fondo Monetario Internacional había señalado que la postergada aprobación del programa con el Ecuador sería conocida y aprobada por el Directorio al siguiente día, 10 de enero de 2000, bajo una única condición: que se convirtiera a sucres la cartera, los depósitos y títulos de la deuda interna. Era obvio que esa autoridad del FMI le estaba apostando a una hiperinflación. Yo le contesté al funcionario lo siguiente: "A los señores del Fondo Monetario Internacional no hay que creerles".

Le expliqué entonces los seis rechazos que había tenido el acuerdo desde que el Gobierno estuvo listo para firmar la carta de intención a mediados del año. Luego de aprobarse la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, en el Gobierno estábamos listos para firmar la carta, pero esto no sucedió porque el FMI, *primero*, planteó que la firma se daría después de que se expidieran los reglamentos de la nueva ley tributaria. Cuando esto se cumplió, la carta no se suscribió porque, *segundo*, pidió que se completara el Directorio del Banco Central del Ecuador. Cuando este se completó no se suscribió porque, *tercero*, el FMI solicitó esperar hasta que se anunciaran los resultados de las auditorías internacionales. Una vez anunciadas, la entidad hizo un nuevo requerimiento que consistía, *cuarto*, en que el Ecuador tuviera un acuerdo amistoso con los acreedores para reducir el tamaño de la deuda. Luego de que el país declarara la moratoria unilateral de la deuda, se iniciaron las negociaciones con los acreedores, pero los altos funcionarios del FMI continuaron negándose a suscribir la carta de intención, que finalmente fue entregada de manera unilateral por el presidente del Directorio del Banco Central y el ministro de Finanzas en Washington. Entonces, *quinto*, el FMI decidió que se debía esperar a que se aprobaran la proforma presupuestaria del 2000 y la reforma tributaria que incrementaba el IVA al 15%. Cuando se aprobó parcialmente el incremento al IVA, no pasó al Directorio de FMI porque, *sexto*, se debían reprogramar las metas del programa macroeconómico. En resumen, el Directorio del FMI nunca llegó a tratar el acuerdo con el Ecuador.

El día siguiente a la visita a mis padres, miércoles 12 de enero, el Congreso Nacional aceptó mi renuncia y me retiré de las funciones públicas. El presidente Mahuad me pidió que le ayudara en todo el proceso de la dolarización que vendría inmediatamente: la aprobación de las reformas legales. Acepté la invitación y me sumé al equipo, liderado por Juan Pablo Aguilar, los abogados del Banco Central y los técnicos extranjeros que habían sido invitados para concluir la redacción del proyecto de Ley para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como 'Ley Trole'. Estábamos trabajando en ello hasta que se produjo el golpe de Estado el 21 de enero.

Los opositores de la dolarización inician la campaña para desacreditarla

Luego del anuncio del presidente Mahuad y de la resolución del Directorio de adoptar la dolarización —el 9 y 10 de enero de 2000, respectivamente—, había sectores que apoyaban decidida y frontalmente la medida. Otros, por el contrario, estaban completamente opuestos, empezando por el representante de la fábrica que proveía los billetes y el papel moneda al Banco Central del Ecuador y un grupo grande de exportadores. Había también otro grupo, el de los escépticos —unos académicos y otros no tanto—, que para no estar frontalmente en contra de la dolarización —porque afirmarlo podía ser visto como algo políticamente incorrecto— hacían serias y sesudas advertencias respecto del posible fracaso de la medida.

En este ambiente caldeado y lleno de incertidumbre, Vicente Albornoz, compañero del partido del Gobierno

(Democracia Popular), publicó un artículo en la revista *Carta Económica* titulado “¿Cuántos sucres por dólar?”, en el que expresaba sus dudas de que la reserva monetaria líquida de USD 817 millones fuera suficiente para retirar la base monetaria y “todo el dinero que potencialmente puede convertirse en base monetaria”. Al respecto, Vicente Albornoz señalaba lo siguiente: “Suponiendo que el proceso de convertibilidad solo respalde el encaje bancario y que el sector público retire solo parte de sus depósitos en el BCE en sucres como en dólares, habría que respaldar con 580 millones de dólares unos 18,8 billones de sucres, dándonos un tipo de cambio de 32.400 sucres por dólar”[30].

Carta Económica era —y sigue siendo— una publicación especializada muy respetada en el país. Por ello, la apreciación de Vicente surtió el mismo efecto que un reguero de pólvora. Recibí llamadas de amigos y parientes que, inquietos, me consultaban sobre las apreciaciones vertidas por el joven economista. Varios periodistas de las redacciones económicas de los medios asumían como cierto el cálculo y sugerían que el Gobierno y el Banco Central del Ecuador habían fijado la tasa de cambio irresponsablemente. A ellos les expliqué que los USD 817 millones que calculaba Vicente eran suficientes para hacer el canje, y les sugerí que, antes de convertir esa afirmación en noticia de primera página, confirmaran con el gerente general del Banco Central, Miguel Dávila, que la cotización de 25.000 sucres por dólar cubría el 101 % de la base monetaria ampliada, incluyendo depósitos del sector público. También les sugerí que pidieran información de cómo funcionarían los cuatro balances del Banco Central[31], que eran el sustento técnico-jurídico para el éxito de la implementación de la dolarización.

Mientras tanto, todos los que estaban en contra de la dolarización auguraban el fracaso rotundo de la medida, y mientras más augurios surgían alrededor del tema, mi mamá —mujer sabia— me insistía: “¿Ya tienes en tus archivos todos los documentos?”. Gracias a esa insistencia, he tenido a la mano todos los documentos para escribir este testimonio.

El debate en el país era intenso. Los técnicos del Banco Central —que denunciaban las supuestas malas prácticas de los exportadores— y los dirigentes y líderes de izquierda —que pedían la incautación de divisas para terminar con los privilegios de los exportadores— criticaban la medida porque afectaba a los exportadores. Ahí entendí aquello que dice que en determinados momentos los extremos se unen. No entendía cómo no se les ocurría a estos grupos pensar que, con la dolarización, los salarios de los trabajadores dejarían de erosionarse por ese círculo vicioso de inflación-devaluación-inflación que había sido parte de la vida de los ecuatorianos desde el inicio de los años ochenta y la causa inmediata de la pobreza y el desempleo.

Luego de anunciada la medida, los opositores utilizaron todos los medios y foros para anunciar que el mes siguiente “colapsaría de manera definitiva” la economía ecuatoriana. En Radio Democracia —una influyente emisora de Quito—, tres o cuatro de los programas semanales tenían como invitados a opositores de la dolarización que no solo anunciaban la peste, la muerte y el hambre en el país, sino hasta la disolución del Ecuador como resultado de la decisión. Fue ahí donde empezó a escucharse a un joven de voz atiplada y vehemente que se presentaba como dueño exclusivo de la verdad y que, en esa condición, se oponía a la dolarización. Cada vez los medios le daban más espacio, hasta que este joven, Rafael Correa Delgado, terminó ganando las elecciones presidenciales en 2006 para dar inicio a lo que llamaron la “Revolución ciudadana”.

Con el tiempo, la oposición a la dolarización se aplacó, pues la fuerte aceptación ciudadana que existió desde el inicio de su implementación continuó consolidándose, cerrando los medios y los micrófonos a los que tenían el más ferviente deseo de su fracaso.

Examen especial de la Contraloría General del Estado

Tiempo después, los funcionarios que formamos parte de la Agencia General de Depósitos (AGD) fuimos notificados por la Contraloría General del Estado del inicio del *Examen Especial a las Operaciones Administrativas Financieras de la Agencia de Garantía de Depósitos, por el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 1998 y el 31 de octubre de 2000*, que tenía por objeto analizar el correcto uso de los recursos públicos destinados al pago de la garantía de depósitos, que no eran otros que los bonos emitidos por el Ministerio de Finanzas en 1998 y 1999 por petición de la AGD y que habían sido utilizados en las operaciones de reporto en el Banco Central del Ecuador.

La Contraloría había formado un equipo de auditores calificado que inició su trabajo solicitándonos información básica respecto a las funciones, periodos de gestión y demás aspectos formales de nuestro vínculo con la entidad. El equipo hizo su trabajo de manera muy profesional, y tal como correspondía a la realidad y a la verdad, la entidad verificó que en el periodo que estuvimos en funciones desde diciembre de 1998 hasta el golpe de Estado —ocurrido el 21 de enero de 2000— hicimos “el buen uso de los fondos públicos”, es decir, de los bonos AGD emitidos por USD 1.242 millones, y no identificó indicios de responsabilidad penal ni responsabilidades civiles o administrativas.

Para aquellos que lean este testimonio de un hecho ocurrido hace tantos años, tengo que hacer la siguiente observación: hace veinte años la Contraloría General del Estado, órgano superior de control, era una de las instituciones más respetadas por los ecuatorianos: verificaba con celo digno de encomio los recursos estatales, perseguía y sancionaba sin miramientos todo abuso de los dineros del Estado, y estaba dirigida por un distinguido jurista, estricto y exigente, Alfredo Corral Borrero. Con esta explicación, se concluye que pasar un examen especial de la Contraloría General del Estado era obtener el refrendamiento de una correcta y legal actuación.

Corolario

Han pasado veinte años desde la implementación de la dolarización en el Ecuador. No creo equivocarme al decir que la decisión de dolarizar fue acertada, que permitió lograr todos los beneficios que la literatura económica sobre el tema explicaba en su favor, que la pobreza urbana se redujo sustancialmente, que la pobreza rural también ha bajado —aunque en menor grado— y que los exportadores no quebraron.

A pesar del manejo desordenado de la economía durante el gobierno de Rafael Correa, la dolarización sobrevivió y se convirtió en un escudo de defensa del patrimonio de todos los ecuatorianos. Cada vez que en las famosas ‘sabatinas’[32] el presidente Correa reclamaba la devolución de la soberanía monetaria para tener la facultad de devaluar e imprimir moneda para financiar los déficits fiscales, yo me repetía: “Por fortuna dolarizamos”.

Con la dolarización se estableció la necesidad de que el Banco Central del Ecuador contara con una reserva internacional de libre disponibilidad (RILD)[33], es decir, de recursos altamente líquidos para ser utilizados de manera inmediata con el fin de que la entidad pudiera satisfacer los pasivos que asumiera con el público y sus depositantes. La RILD —que cumple una función distinta a la de la reserva monetaria internacional[34]— tiene como fin asegurar a los agentes económicos que el Banco Central dispondrá en todo momento de los recursos suficientes para honrar sus

obligaciones.

De hecho, el fundamento de la dolarización era que en todo momento debían existir los recursos líquidos suficientes para canjear las especies monetarias (sucres) por dólares y para devolver el encaje depositado en la entidad por las instituciones financieras privadas y públicas, pues estas son obligaciones de cumplimiento inmediato. Luego de usar la RILD para el canje de especies monetarias y encaje bancario, se estableció que debía haber recursos líquidos suficientes para cubrir los depósitos del sector público no financiero, lo que implicaba que el Gobierno central —uno de los principales depositantes— quedaba legalmente sometido a una seria limitación: el retiro de los depósitos que el fisco mantiene en el Banco Central no debe afectar por ningún motivo las necesidades de liquidez de los sistemas de canje y de reserva financiera. De esta forma, con la dolarización el Gobierno central y el fisco quedaron con una 'camisa de fuerza' que —palabras más, palabras menos— les impide gastar lo que no tienen.

Por lo tanto, me preocupé cuando, al expedir el Código Orgánico Monetario y Financiero[35] en 2014, el presidente Correa se liberó de la 'camisa de fuerza' por medio de la eliminación del sistema de los cuatro balances y la posibilidad legal de que el Banco Central del Ecuador comprara títulos emitidos por el fisco, lo que equivalía a que el Banco entregara discrecionalmente al Gobierno recursos que no eran de su propiedad, sino que pertenecían a terceros (las IFI). Me preocupé más todavía cuando el Ministerio de Finanzas colocó más de USD 7.000 millones en el Banco Central y le pagó una parte con activos ilíquidos, lo que iba en contra de la naturaleza líquida de la RILD. Sin embargo, a pesar de todo esto, el modelo siguió y sigue funcionando.

Estuve presente y fui cercano a todos los acontecimientos que he narrado en este testimonio como subsecretario jurídico o subsecretario general del Ministerio de Finanzas, o como miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador. Aunque no haya participado directamente en todas las decisiones que debieron adoptarse entonces —o no haya estado de acuerdo con algunas de ellas—, siento que soy corresponsable de todo lo que se hizo y se dejó de hacer, pues pudiendo haber renunciado para no ser partícipe de esas decisiones, me mantuve en la función pública. Decidí sumarme al equipo de funcionarios que manejó la crisis más severa que había sufrido el Ecuador desde la Revolución Juliana en 1925[36]. Esta precisión es importante, pues lastimosamente hay personas que, a pesar de haber estado en la función pública en el periodo comprendido entre agosto de 1998 y enero del 2000, hoy se distancian convenientemente de los hechos y hasta hacen severas críticas a las medidas para implementar la dolarización, cuando en aquella época decidieron apoyar explícitamente las decisiones que tomamos o guardar un prudente e interesado silencio con tal de mantenerse en sus cargos.

Escribir este testimonio me ha resultado agridulce: me vi forzado a recordar hechos, episodios y circunstancias duras, difíciles, amargas y tristes. Sin embargo, concluyo que la entereza del presidente Jamil Mahuad fue clave para enfrentar y superar estos aciagos y dramáticos momentos. En efecto, él tuvo la firme decisión de llevar adelante el proceso de auditorías internacionales y blindarlo para que el país conociera, finalmente, la verdadera situación de los bancos. Enfrentó las consecuencias de los desequilibrios macroeconómicos y al final prefirió inmolarse y transitar la dura pendiente del sacrificio personal a dejar que el país se terminara de hundir en la grave descomposición que se venía fraguando desde la década de los ochenta.

El presidente Mahuad fue actor fundamental en la culminación del proceso de paz con el Perú —que había iniciado unos años atrás y que estuvo a punto de fracasar por el empantanamiento de las negociaciones para llevarnos a una nueva confrontación bélica—, y fue quien finalmente tomó la decisión de dolarizar la economía. Sin embargo, ha sido condenado al ostracismo, lapidado y sometido a un proceso judicial que no es solo injusto, sino absurdo, y que ya va a cumplir veinte años. Durante su corto pero decisivo gobierno nos explotó en la cara una crisis que no provocamos y que nos vimos obligados a manejar. Si lo hicimos mal, solo queda pedir disculpas y perdón, pero si lo hicimos bien, simplemente cumplimos con nuestro deber.

---

1 Doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Es socio fundador y director general de Estudio Jurídico Prado. Fue subsecretario jurídico y subsecretario general del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (1998 -1999), y miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador (1999-2000). Ha sido docente de Derecho Tributario y Teoría de las Obligaciones en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y de Planificación Tributaria en el programa MBA de la Universidad de las Américas. Sus publicaciones en el campo tributario incluyen *La defraudación tributaria en el Ecuador* (1984) y *Comentarios a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador* (2008).

2 Congreso Nacional del Ecuador (1994, 12 de mayo). Ley 52. Ley General de Instituciones Financieras. Registro Oficial 439, Suplemento.

3 El objetivo de esta norma era que la autoridad de supervisión interviniera una IFI cuando aún existía patrimonio positivo de los accionistas y, por lo tanto, los activos de las IFI alcanzaran para devolver los depósitos a los clientes, sin que se tuviera que recurrir a un fondo de garantía de depósitos o que el Estado tuviera que asignar recursos fiscales.

4 El encaje es un porcentaje de los depósitos que reciben las instituciones financieras y que deben mantenerse inmovilizados, normalmente en el banco central. Es una reserva de liquidez de cada IFI, y el porcentaje lo fija la autoridad monetaria del país. El encaje también es utilizado para regular la cantidad de dinero de la economía.

5 Sobre la asistencia del Banco Mundial se puede consultar Beckerman, P. & Solimano, A. (2003) *Crisis y dolarización en Ecuador* (F. Maldonado, trad.). Washington: The World Bank.

6 Conocidas también como operaciones repo, son transacciones financieras en las que se acuerda la compraventa de títulos valores, pero el vendedor se obliga a recomprarlos dentro de cierto plazo.

7 Según la Constitución, el presidente de República podía enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados como de 'urgencia económica'. El Congreso debía aprobarlos, modificarlos o negarlos en el plazo de treinta días, y en caso contrario, los proyectos entraban en vigencia por el ministerio de la ley.

8 La Unidad de Valor Constante fue creada por la Ley de Mercado de Valores, publicada en el Registro Oficial 199 del 28 de mayo de 1993, que en su artículo 76 establece: "(…) Establécese la unidad de valor constante con las siglas "UVC", que es la unidad de cuenta del valor constante del sucre (…). El valor inicial de la UVC se lo establece en diez mil sucres, a la fecha de publicación en el Registro Oficial de la presente Ley". El 11 de agosto de 1998, una UVC equivalía a 36.376 sucres, y al 31 de diciembre de 1999, una UVC equivalía a 64.406 sucres.

9 La ley establecía la obligación del Banco Central del Ecuador de conceder créditos de emisión distintos a los previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley de Régimen Monetario; se prohibía el cobro de intereses de mora; se determinaban los márgenes entre la tasa activa y la tasa pasiva; y se ampliaba la cobertura de la garantía de depósitos a las acreencias con forma de depósito o inversión de los clientes de administradoras de fondos, casas de valores, compañías de seguros y subsidiarias de bancos cerrados.

10 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Exportaciones por grupos de productos*. Disponible en: https://bit.ly/2WivqoT.

11 De acuerdo con *Economipedia*, son préstamos a corto plazo que se hacen a exportadores o importadores con el objetivo de

facilitar el comercio internacional. Consisten en cartas de crédito que se emiten para respaldar transacciones internacionales.

12 Directorio del Banco Central del Ecuador (1999, 8 de octubre). *Sesión del Directorio, acta 0062* [transcripción magnetofónica].

13 Esta tasa es el rendimiento promedio ponderado nominal semanal de los bonos de estabilización monetaria (BEM) en moneda nacional que subastaba el Banco Central del Ecuador a 84 o 91 días.

14 La salvaguardia es un recargo a los aranceles de importación. Se impone de manera temporal para encarecer las importaciones con el fin de evitar el déficit de la balanza comercial.

15 Los bonos de estabilización monetaria (BEM) eran instrumentos de política monetaria emitidos por el Banco Central del Ecuador que ayudaban a controlar la cantidad de dinero en circulación; la emisión estándar era a plazos de 84 a 91 días, aunque podían emitirse a mayores plazos. Los mini-BEM eran títulos emitidos a plazos menores de 84 a 91 días.

16 Dirección General Bancaria y Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador (1999, 29 de noviembre). *Informe* DGE-*DGB-99-0956*.

17 La cámara de compensación es un mecanismo de cobros y pagos en el que se involucran todas las instituciones financieras del país y que está regido por el Banco Central del Ecuador.

18 Dirección General Bancaria y Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador (1999, 29 de noviembre) *Informe* DGE-*DGB-955-99.*

19 Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador (1999, 1 de diciembre) *Informe* DGE-*0963-99.*

20 Las regulaciones 494-88 y 499-88, dictadas por la Junta Monetaria el 2 y 24 de marzo de 1988, respectivamente, crearon el Sistema Administrado de Divisas durante el Gobierno de León Febres Cordero.

21 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Bancos privados (1) – Crédito. Saldos en millones de sucres*. Disponible en: https://bit.ly/37mj7hL.

22 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Bancos privados (1) – Crédito. Saldos en millones de sucres*. Disponible en: https://bit.ly/37mj7hL.

23 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Bancos privados (1) – Captaciones. Saldos en millones de sucres*. Disponible en: https://bit.ly/384DLlH.

24 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Bancos privados (1) – Captaciones. Saldos en millones de sucres*. Disponible en: https://bit.ly/384DLlH.

25 Con la expedición de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas se derogó esta exoneración.

26 Directorio del Banco Central del Ecuador (1999, 31 de diciembre). *Oficio* DBCE-*2098-99.*

27 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Operaciones del sector público no financiero (base devengado)*. Disponible en: https://bit.ly/3oWpH4k.

28 Es el nombre oficial del grupo de ministros del Gobierno relacionados con la economía. El artículo 31 de la derogada Ley de Seguridad Nacional establecía que "El Frente Económico está constituido por los Ministerios de Finanzas, de Recursos Naturales y Energéticos, de Agricultura y Ganadería, de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, y de Obras Públicas y Comunicaciones. Su dirección corresponde al Ministro de Finanzas".

29 La Ley de Régimen Monetario establecía que la Superintendencia de Bancos y Seguros debía calificar la idoneidad del gerente general como requisito previo a la posesión.

30 Albornoz, V. (2000, enero). ¿Cuántos sucres por dólar? *Carta Económica: Publicación mensual sobre la economía ecuatoriana* (edición especial).

31 El artículo de Miguel Dávila incluido en este libro explica la razón de ser y las funciones del sistema de los cuatro balances del Banco Central del Ecuador.

32 Las sabatinas eran los espacios semanales que utilizaba el presidente Correa para comunicar sus actividades y las del Gobierno. Se llamaban así porque se realizaban los días sábado.

33 De acuerdo con la fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), la reserva internacional de libre disponibilidad (RILD) es "el monto neto de recursos en moneda extranjera que están disponibles de manera inmediata para la autoridad monetaria. Los componentes de la RILD son: posición neta de divisas, oro, derechos especiales de giro (DEG), posición de reserva en el Fondo Monetario Internacional, posición con ALADI, y otros activos externos netos".

34 De acuerdo con la fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), la reserva monetaria internacional (RMI) es el "saldo de los activos y pasivos internacionales (divisas, oro físico, derechos especiales de giro, acuerdos de pago, etc.) disponibles en el Banco Central".

35 Congreso Nacional del Ecuador (2014, 12 de septiembre). *Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF).* Registro Oficial 332, Segundo Suplemento.

36 Fue un movimiento cívico-militar liderado por jóvenes oficiales del Ejército que depuso, el 9 de julio de 1925, al Gobierno del presidente Gonzalo Córdova. Este episodio es considerado un hito histórico del Ecuador porque significó el fin del poder de la plutocracia en el país, representada por bancos y banqueros privados que controlaban el poder político e incidían en el manejo económico del Ecuador. Como consecuencia de este movimiento nació, en marzo de 1927, el Banco Central del Ecuador, que asumió de manera privativa la emisión de la moneda, eliminando la posibilidad de que los bancos privados puedan emitirla.

Cómo se diseñó e implementó la dolarización

Miguel Dávila Castillo[1]

"Espero que vivas tiempos interesantes"
sería la traducción de un deseo que, dicen,
los chinos expresan al conocer
a un recién nacido

Mi vinculación al diseño de la medida

Por esas cosas propias de la crisis financiera que enfrentaba el país en octubre de 1999 me encontraba en comisión de servicios del Banco Central del Ecuador al frente de un banco que había sido intervenido por el Gobierno ecuatoriano cuando, inesperadamente, recibí la llamada de una querida amiga, Rosa Matilde Guerrero, quien entonces trabajaba muy estrechamente con el superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Guzmán Ortega.

Luego de saludarla, me puso en la línea al superintendente, quien me comentó que en una reunión del Frente Económico del Gobierno, realizada esa misma mañana, el presidente Jamil Mahuad le había autorizado preparar el análisis de un programa económico para evaluar la posibilidad de dolarizar la economía ecuatoriana, ante lo inadecuado que se percibía al interior del mismo Gobierno aplicar las recomendaciones formuladas por varios funcionarios del Banco Central del Ecuador. En resumen, las recomendaciones del Banco incluían una fuerte reducción del gasto en subsidios y remuneraciones del sector público, ejecutadas en simultáneo con un sistema muy duro y centralizado de administración de divisas. Era evidente que estas medidas tendrían, inicialmente, efectos recesivos en la economía y un fuerte impacto en los sectores más vulnerables; a cambio, podían esperarse resultados positivos sobre la inflación muy modestos en el corto plazo, y de mayor envergadura en el mediano plazo.

Para octubre de 1999, la principal preocupación en el país se centraba en la imparable subida del tipo de cambio del dólar frente al sucre, que era entonces la moneda nacional del Ecuador. Quizás la primera pregunta que se hacían muchos ecuatorianos por aquella época después de abrir los ojos en la mañana era "¿a cuánto estará el dólar hoy?". Con la respuesta de los noticieros de la mañana —y con desánimo e impotencia— cada ecuatoriano percibía cómo se diluían sus ingresos y se alejaba toda posibilidad de mantener —y, peor aún, de mejorar— el nivel de vida de sus familias.

La razón de mi contacto con el superintendente era que Rosa Matilde le había dicho que yo era muy partidario de dolarizar la economía del país y que, luego de haber laborado cerca de 20 años en el Banco Central del Ecuador, seguramente tenía la experiencia y conocimiento para trabajar en el programa económico solicitado por el presidente Mahuad.

En varias ocasiones me han preguntado cómo es posible que un funcionario de carrera del Banco Central del Ecuador propugne dolarizar el país, es decir, literalmente amputar del Estado la posibilidad de emitir moneda propia. Para mí, la respuesta es muy obvia: en mis cerca de 20 años de trabajo en el Banco Central fui testigo de la implementación de prácticamente todos los sistemas cambiarios existentes —tipo de cambio fijo, minidevaluaciones preanunciadas, bandas cambiarias, flotación limpia, flotación sucia, macrodevaluaciones y sistemas de administración de divisas, entre otros—, y en todos los casos vi cómo todos sirvieron a su fin por breves períodos de tiempo para luego dar paso a nuevas crisis cambiarias. Por supuesto, esto es una simplificación extrema de los análisis realizados a lo largo de mi extenso período de trabajo en la institución, y que busca simplemente evitar alejarnos del tema que quiero discutir aquí y perdernos en discusiones técnicas.

Mientras conversaba con el superintendente Guzmán, pensaba en la oportunidad que tenía ante mí. Sin haberlo buscado, tenía la posibilidad de participar en el diseño de una medida de política económica de enorme trascendencia en el Ecuador que, en mi criterio, era lo único que permitiría restablecer una institución económica fundamental —la moneda— para dar sustento a una actividad económica dinámica en medio de la crisis que vivía el país en ese momento. Sin duda, pensaba, con la adopción de la dolarización caería la inflación, se generaría un mercado de crédito de largo plazo, se propendería al equilibrio fiscal y crecería la profundización financiera en el país. A lo largo de este artículo señalaré otras importantes bondades de la medida.

Luego de algunos minutos de conversación telefónica, le mencioné al superintendente Guzmán que para elaborar ese programa de dolarización, yo consideraba necesario viajar a Washington —ciudad en la que vivían y laboraban algunos de los mejores economistas ecuatorianos que, como resultado de la crisis financiera que vivía el país, habían emigrado a los Estados Unidos para enrolarse en los organismos internacionales, lo que constituyó una inmensa pérdida para el país— pues allí yo tendría la posibilidad de consultar su criterio para elaborar el programa solicitado por el Gobierno.

Primer análisis del tema

Y así se hizo: a los pocos días arribé a Washington con Iván Velástegui, colega cuyo apoyo durante el proceso aprecié profundamente. Gracias al inmenso y desinteresado apoyo de Augusto de la Torre, funcionario del Banco Mundial, instalamos nuestro centro de trabajo en su casa, en una pequeña ciudad cercana a la capital estadounidense. Augusto había obtenido una licencia del banco para dedicarse a tiempo completo a estudiar el tema de la dolarización, quedando explícito que los resultados de su labor no comprometerían de manera alguna el punto de vista de la entidad.

Convencidos de que la mejor solución para la economía nacional en ese momento crítico era la dolarización, este equipo de tres personas obtuvo la especial colaboración del economista Alberto Dahik, quien por vía telefónica desde Costa Rica estuvo siempre presto a aportar a nuestra labor con su gran conocimiento en materia económica y, más aún, con su conocimiento de la realidad ecuatoriana, de la que nunca se desvinculó pese a la serie de sucesos duros e injustos que debió enfrentar[2]. Otros amigos economistas asentados en Washington, cuyos nombres sería largo enumerar, también aportaron con generosidad a la elaboración del programa.

Preparar el análisis requerido nos tomó alrededor de seis días, cada uno de ellos con jornadas largas e intensas. Creo, de hecho, que fue uno de los primeros esfuerzos orgánicos en el mundo para evaluar de manera puramente técnica la dolarización y su implementación, pues fue un esfuerzo 'aterrizado' en una realidad concreta y con probabilidad de aplicación práctica. Gran parte del tiempo lo dedicamos a analizar la situación de la economía ecuatoriana en ese momento, sus causas —que, a nuestro criterio, habían llevado a una situación tan delicada y compleja en el país— y los principales elementos a tener en cuenta en el panorama inmediato. El objetivo de nuestro esfuerzo era elaborar un documento que incluyera un diagnóstico de la economía, un análisis profundo de la manera en que la dolarización podría constituir un apoyo importante para superar los principales problemas detectados y una evaluación de las posibilidades de su implementación.

La presentación de nuestros resultados contenía una primera diapositiva, en la que manifestamos que era imprescindible maximizar el valor de los activos del Estado y, simultáneamente, estabilizar los pasivos. Identificamos las reservas internacionales, los activos del sistema financiero —exceptuando de ellos los títulos de deuda pública—, el valor real de las empresas públicas —dentro de estas, principalmente, Petroecuador— y el valor presente de los ingresos fiscales futuros netos, como los principales activos del Estado cuyo valor debía maximizarse. Por su parte, identificamos a la base monetaria —o dinero de alto poder—, a los depósitos captados y créditos obtenidos del exterior por parte del sistema financiero nacional, al valor de los contratos colectivos acordados por las entidades del sector público y a la deuda externa e interna —del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Gobierno, la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y los bonos de estabilización monetaria (BEM) del Banco Central del Ecuador— como los pasivos que debían estabilizarse.

En la presentación indicada argumentamos que el Banco Central del Ecuador no podía seguir perdiendo reservas internacionales en su batalla por evitar una mayor depreciación del sucre y que había que encontrar la manera de evitar que la calidad de la cartera de crédito e inversiones de la banca siguiera deteriorándose, pues ello generaba una insolvencia creciente en el sistema financiero nacional. Finalmente, manifestamos que el Gobierno tenía que buscar que el valor de las empresas públicas y el valor presente de los ingresos fiscales netos se preservaran intactos en el mayor nivel posible.

En el lado de los pasivos, nos generaba gran preocupación la inminencia de la liberación de los depósitos bancarios —luego del congelamiento decretado por el Gobierno en marzo de 1999—, cuyo vencimiento había sido reprogramado en todo el sistema financiero para marzo del 2000, con lo cual para esta fecha los recursos se encontrarían disponibles para los depositantes. No era despreciable la probabilidad de una consecuente corrida bancaria (un retiro masivo de depósitos bancarios) que, seguramente, desembocaría también en una corrida cambiaria (la compra de reservas internacionales con estos recursos retirados de la banca), lo que llevaría a una fuerte y rápida depreciación de la moneda nacional.

En relación con los retos principales que se enfrentarían en caso de adoptarse la medida, consideramos que eran los siguientes: mantener las líneas de crédito internacionales para el sector privado, estabilizar el crecimiento de la oferta monetaria sin necesidad de recurrir a mayores emisiones de BEM por parte del Banco Central del Ecuador y lograr que la deuda pública tendiera a disminuir en el mediano plazo del nivel al que había llegado. Estos retos, por supuesto, debían enfrentarse no solamente desde el ámbito de la política económica sino también desde la política pura.

Respecto del sistema monetario y cambiario, teníamos la convicción de que era inoficioso evaluar las posibilidades de recurrir a los sistemas cambiarios tradicionales, dada la situación de fuerte crisis y la escasa credibilidad que daban las autoridades monetarias del país en ese momento, por lo que las únicas alternativas que avizorábamos eran dos: aplicar un esquema fuerte de administración central de divisas —por el que parecían decantarse las autoridades del Banco Central— o la dolarización. Descartamos la convertibilidad porque consideramos que para que esta funcionara se requería también mucha credibilidad en la autoridad monetaria.

Al analizar las alternativas, argumentamos que en los países donde se habían aplicado los esquemas de administración central de divisas —incluyendo el propio Ecuador—, había sido evidente que se producía un incentivo a la formación de mercados negros, los cuales se convertían en alternativas de

inversión mucho más rentables que las productivas o comerciales formales —incluyendo las de exportación—, sin importar los mecanismos de control que se aplicaran o el nivel de intervención de la autoridad en los mercados. En estas circunstancias, las reservas internacionales tendían a drenarse, a la vez que disminuían los ingresos tributarios provenientes de las actividades formales, y por esta vía terminaban generando mayores necesidades de endeudamiento público externo. La evidencia empírica había demostrado en innumerables ocasiones que esta política cambiaria iba en sentido contrario a la maximización del valor de los activos del Estado y de la estabilización del valor de sus pasivos.

Después de esta etapa del análisis nos centramos en la evaluación de los pros y los contras de la dolarización. En el primer grupo señalamos que los más importantes eran los siguientes:

1. Era una medida con altísimo poder simbólico que lograría estabilizar la economía y calmar las expectativas de los ciudadanos, pues la autoridad nacional ya no podría generar inflación por la vía de la emisión monetaria.
2. La inflación doméstica convergería a la inflación estadounidense, luego de que por muchos años la primera se había encontrado en niveles muy superiores.
3. La tasa de interés doméstica convergería a la tasa de interés internacional más riesgo país —luego de algunos años en que aquella había sido mucho más alta—, afectando el mercado de crédito y la solvencia de los deudores y de los bancos.
4. Con la medida se lograría la profundización del mercado financiero y la creación de un mercado de crédito de largo plazo, debido al uso de una moneda que el público veía como segura.
5. La competitividad del país se reorientaría hacia la productividad, apartándola de decisiones administrativas de la autoridad monetaria central como la devaluación de la moneda.

En el segundo grupo, y luego de encontrar muchos que no eran reales, reconocimos tres que eran los principales a tener en cuenta en el análisis:

1. La pérdida de señoreaje del Banco Central del Ecuador, el cual estimamos entre USD 30 y USD 40 millones anuales[3].
2. Los efectos que tendrían en el Ecuador las eventuales devaluaciones de los países vecinos.
3. La desaparición del prestamista de última instancia del sistema financiero nacional.

Luego de concluir que los pros de la dolarización tenían mucho mayor peso que los contras, pasamos a la siguiente etapa, que abarcaba el análisis del entorno requerido para implementar la medida, los efectos que tendría el nuevo sistema monetario/ cambiario en distintos ámbitos y, principalmente, la forma de implementación. Cabe resaltar que este trabajo lo realizamos contando en ese entonces solo con información pública, pues no teníamos acceso a datos más detallados que se manejaban únicamente en el Banco Central del Ecuador.

Puesto que no había antecedentes de otros países que hubieran caminado por el mismo sendero de investigación que estábamos recorriendo y que pudiéramos tener como referencia para consultar, esta segunda etapa constituyó un esfuerzo de equipo sumamente interesante que demandó creatividad y tiempo.

Luego de culminar el trabajo desarrollado en Washing-ton, junto con Iván Velástegui tuvimos la primera oportunidad de presentar nuestro análisis en una reunión en la Superintendencia de Bancos y Seguros con los funcionarios cercanos a Jorge Guzmán. Recuerdo cómo aquellas personas —quienes no necesariamente tenían una preparación formal en materia macroeconómica— se sorprendieron al descubrir algunas de las consecuencias de la dolarización y sus efectos en la política fiscal, en el sector financiero, en las exportaciones y en las importaciones del país. Esta primera presentación fue muy útil para identificar aspectos que debíamos ajustar en el documento resultado de nuestra investigación y en su exposición. En los siguientes días nos centramos en hacer estos ajustes con el objeto de prepararnos para la reunión más importante: aquella ante el presidente de la República y su Frente Económico.

Reuniones en Carondelet

En una fecha que mi memoria no me permite precisar se llevó a cabo la reunión en el Palacio de Carondelet, y allí los funcionarios del Banco Central del Ecuador formularon nuevamente las recomendaciones que habían dado al Gobierno anteriormente en favor de un esquema de fuerte administración central de divisas, de reducción de gasto en subsidios y de remuneraciones en el sector público. Al terminar su exposición, recuerdo que el director general de Estudios de la institución dijo algo como lo siguiente: “Entiendo que a continuación se analizará la alternativa de dolarizar la economía ecuatoriana. Para información de los presentes, debo indicar que, para hacerlo, se requiere una cotización de conversión de más de 31.000 sucres por dólar. Muchas gracias”.

Tomando en consideración que, por aquellos días, el dólar se negociaba a una cotización cercana a los 15.000 sucres, es fácil suponer el impacto que tal aseveración causó en la sala, y más todavía considerando que esta había salido de la única persona en aquella reunión que tenía las cifras oficiales, exactas y detalladas para realizar el cálculo. Dado que nosotros habíamos podido trabajar únicamente con los datos al alcance del público, internamente nos preguntamos si la información sobre la que habíamos trabajado podía haber sido inexacta. En todo caso, presenté a continuación lo que, hasta ese

momento, habíamos avanzado en un programa de dolarización de la economía ecuatoriana, lo cual pareció causar un impacto muy positivo en los presentes, excluyendo a los funcionarios del Banco Central que allí se encontraban.

Al terminar, el presidente Mahuad dispuso que nos reuniéramos nuevamente en dos semanas y que, previo a la reunión, yo debía reunirme con los funcionarios del Banco Central a fin de buscar una posición intermedia de consenso entre las partes que estaban a favor y en contra de la dolarización. Debo confesar que en ese momento me pareció que no había posibilidad alguna de llegar a esa posición intermedia y que el tiempo de la búsqueda me parecía perdido. Esto se daba en medio de un proceso de incremento acelerado del tipo de cambio, pues en octubre de 1999 la cotización promedio mensual de compra del dólar fue un 30,2% superior a la de septiembre, mientras que en noviembre fue un 16% superior frente a la de octubre.

No obstante, tratándose de una disposición del presidente de la República, asistí a dos reuniones en el Banco Central del Ecuador. En lo anecdótico, debo resaltar la actitud de un funcionario, antiguo compañero de universidad y compañero de trabajo en la entidad durante algunos años, quien en ese entonces había acabado de llegar al país después de obtener su título de Ph. D. en Economía en una universidad estadounidense. Haciendo honor a su reciente formación, él escribía en el pizarrón complejas ecuaciones con integrales y derivadas que, según él, describían mi posición dolarizadora; luego, pasaba a despejar las incógnitas y, al hacerlo, evidenciaba, a su juicio, mis equivocaciones. La verdad es que no logró convencerme de que yo estaba equivocado, porque a los pocos minutos de comenzar su explicación yo me había perdido en sus extrañas divagaciones.

La quincena de plazo otorgada por el presidente Mahuad fue muy valiosa para confirmar, a través de contactos con funcionarios amigos del Banco Central, que nuestras estimaciones de la tasa de cambio no podían estar muy lejos de la realidad, aun cuando no teníamos el detalle de los balances del Instituto Emisor para llegar con precisión matemática a esa cifra. Aproveché ese tiempo también para pensar más detalladamente en el cómo de la dolarización pues, como lo expresé antes, no había antecedentes en los que apoyarnos ni documentos de otro país que hubiera dolarizado su economía. A este respecto, hoy con frecuencia me preguntan: “¿Y Panamá?”. Yo les respondo entonces que Panamá no dolarizó, pues nació dolarizado: nunca tuvo un banco central y, por lo tanto, nunca pasó por lo que nosotros estábamos a punto de pasar.

Cumplido el plazo establecido por el presidente Mahuad, se instaló la nueva reunión en el Palacio de Carondelet, en la cual, luego de expresar nuestra falta de acuerdo con el Banco Central, cada parte desarrolló un poco más su posición. El presidente manifestó entonces que esta era una decisión de inmensa trascendencia para el país y que sería deseable que, antes de enfrentarla, nos llenáramos de razones y conocimientos para soportar nuestras posiciones, para lo cual dispuso que se gestionara la visita de tres economistas de talla mun-dial que estuvieran a favor de la dolarización y de tres economistas que estuvieran en contra. Además, añadió que cada uno debía venir en una fecha diferente a exponer su argumentación. El devenir posterior de los acontecimientos no permitió que estas visitas se realizaran, pues el deterioro económico del país continuó acelerándose.

Para mí, esto abrió un lapso de espera en el que no tuve contacto alguno con el superintendente de Bancos y Seguros ni con las demás autoridades económicas. Aproveché para buscar soluciones a los problemas que parecían sobrar en el banco del que era presidente ejecutivo[4], así como para pensar más detalladamente en el cómo debía implementarse una dolarización en el Ecuador.

Falta de acuerdo en el Directorio del Banco Central

Este lapso de espera se interrumpió abruptamente el sábado 8 de enero de 2000 con una llamada de mi amigo Alfredo Arízaga —para entonces ministro de Finanzas—, quien me pidió que al día siguiente lo acompañara a una reunión, pues el presidente Mahuad se encontraba decidido a decretar la dolarización y, para ello, era necesario contar con el voto de la mayoría de los miembros del Directorio del Banco Central del Ecuador, lo que no se había logrado conseguir aún. De cinco miembros, tres estaban en contra —incluyendo el presidente del Directorio, Pablo Better— y dos estaban a favor. La gerente general de la institución, Virginia Fierro, también se oponía tenazmente a la medida.

Hago aquí un comentario al margen: pese a ser un funcionario de carrera del Banco Central, con cerca de 20 años de antigüedad, y pese a ostentar el cargo de subgerente general de la institución —aun cuando me encontraba en comisión de servicios en un banco privado intervenido—, esa mañana del 9 de enero los guardias de seguridad habían recibido la instrucción de no dejarme pasar, lo que, entiendo, generó algún incidente entre los miembros del Directorio. Al final se autorizó mi entrada.

El ambiente de la reunión del Directorio fue muy tenso, pues era evidente que allí se estaban defendiendo posiciones ya adoptadas en vez de buscar consensos. Todo esfuerzo de convencer a los tres miembros opositores sobre la dolarización fue inútil, y ninguna de las partes cambió un milímetro su criterio. En la reunión, el ministro de Finanzas mencionó que el tipo de cambio de conversión —de acuerdo con los cálculos que su equipo había realizado, ya con información detallada del Banco Central— se encontraría alrededor de los 20.000 sucres, lo cual me dio mucha tranquilidad, porque dicha cotización era cercana al nivel del tipo de cambio en el mercado en aquellos momentos y se aproximaba a nuestro propio cálculo, obtenido a partir de menor información.

Tras algunas horas de tensión, se dio por concluida la reunión, quedando en el mismo punto en el que partió: tres votos en contra y dos a favor. Salí de allí con una fuerte desazón, pues el presidente

Mahuad había anunciado una cadena nacional de radio y televisión para esa noche, en tanto que existían rumores que afirmaban que la única posibilidad para que él se mantuviera en el poder era que adoptara la dolarización. En caso contrario, se decía, no le quedaba otra opción que renunciar.

El anuncio del presidente Mahuad

Luego de salir de la reunión, fui y retiré de la casa de su madre a mis hijos mayores —Pablo y Andrés— y los llevé al departamento en el que vivía con mis dos hijos pequeños, Mateo y José Miguel, y mi esposa Silvia. Quería que los muchachos —que ya tenían 15 y 20 años, respectivamente— tuvieran la oportunidad de mirar en la televisión un acontecimiento histórico: la renuncia de un presidente de la República, lo que, aun tratándose del Ecuador, no sucede todos los días.

Le pedí el favor a Silvia de que, para cuando iniciase la cadena nacional, nos preparara canguil[5] para acompañar las gaseosas que íbamos a tomar mientras éramos testigos de la cadena. Por cierto, Silvia —quien es economista— también era funcionaria del Banco Central para aquel momento, y podría decir que su criterio era más cercano al del grupo opuesto a la dolarización. Espero ahora que esta confesión no me traiga consecuencias familiares.

Traten de imaginar la escena: Silvia, los dos niños pequeños, los dos grandes y yo, viendo la televisión, con gaseosas y canguil, expectantes al inicio de la cadena nacional. Cuando inició, vimos al presidente Mahuad, quien con una fortaleza que el país no había visto en sus mandatarios hacía mucho tiempo, anunció al país la decisión de adoptar de manera definitiva e inmediata una dolarización total de la economía ecuatoriana. De esta forma, compelía a los directores del Banco Central del Ecuador a que viabilizaran su adopción y a que renunciaran los que no estaban de acuerdo con la misma.

El presidente anunció también que la cotización de canje de sucres por dólares sería de 25.000 sucres por dólar. Viéndolo hoy en perspectiva, resalto la determinación del tipo de cambio como uno de los mayores aciertos en todo el proceso de dolarización, acierto que le correspondió completamente al presidente Mahuad, pues los resultados de los distintos análisis técnicos realizados por el propio Banco Central, el Ministro de Finanzas y por mí mismo, no necesariamente coincidían ni eran concluyentes.

Habiendo presenciado pocas horas antes la posición, a todas luces inamovible, de tres miembros del Directorio y sabiendo que era imprescindible contar con la anuencia de la mayoría de miembros para aplicar la medida anunciada por el presidente, su anuncio en cadena nacional me pareció extremadamente audaz, pero pensé también que las grandes decisiones se adoptaban precisamente de esa forma: con total entereza y determinación. En este caso, para aplicar la única medicina disponible y que requería con urgencia la economía ecuatoriana.

Invitación del presidente de la República

La noche del domingo 9 de enero fue para mí un momento de alegría, incertidumbre y confusión, aunque no hubo mucho tiempo para procesar esas sensaciones, pues a los pocos minutos de concluida la cadena recibí la llamada del propio presidente Mahuad. Recuerdo que inmediatamente después de felicitarlo por su anuncio, el presidente me pidió hacerme cargo de implementar la dolarización, pues luego de conversar con algunos miembros del Directorio del Banco Central, había decidido ofrecerme el cargo de gerente general de la institución. Le respondí que sinceramente no esperaba la propuesta —sobre todo después de la tensa reunión de la mañana— y que me preocupaba no tener elaborado un programa macroeconómico detallado con la información exacta que manejaba el Banco Central. El presidente Mahuad me aseguró que lo que yo había hecho era una base sólida para partir y que confiaba en mi trabajo, pues yo era, en su opinión, la persona que más tiempo y esfuerzo le había dedicado al análisis de la dolarización. Como la llamada me había tomado por sorpresa, le pedí tiempo para pensar en la respuesta y me dijo que hablaríamos nuevamente en media hora. Desde entonces, he ponderado la generosidad que demostró el presidente Mahuad al concederme 30 largos minutos para tomar una decisión tan trascendental en mi vida. ¡Media hora!

Quienes no han tenido contacto cercano con la función pública en el Ecuador habrían podido decidir con mayor facilidad que yo, pues finalmente la propuesta del presidente era un honor: me invitaba a tomar la posición a la que siempre había querido llegar desde que era estudiante universitario, y para implementar una medida de política económica de muchísima trascendencia y de la que estaba totalmente convencido. Sin embargo, a lo largo de mi vida profesional en el sector público había visto tantas y tan injustas persecuciones a funcionarios públicos —en ciertos casos, inclusive a cercanos amigos— por causa de sus decisiones de política económica y alimentadas por conveniencia política, que el hecho de ocupar la Gerencia General de la autoridad monetaria del Ecuador en ese momento tan trascendental de la historia económica del país no dejaba de preocuparme.

Se dice que la cuerda siempre se rompe por el lado más débil. En este caso, el lado más débil de la cuerda del Banco Central del Ecuador lo constituían los funcionarios que no tenían padrinos en los partidos políticos más importantes. Esa era mi preocupación en aquel momento, pues si al final del día la medida de la dolarización no podía aplicarse de la manera adecuada y no se obtenían los resultados esperados, yo y el resto de funcionarios sin padrinazgo político en la institución corríamos un alto riesgo de enfrentar problemas legales. Era claro, además, que aplicar adecuadamente la medida dependía en gran medida de lograr apoyos políticos suficientes, acuerdos que no eran obvios para quien, como yo, no conoce profundamente de esos asuntos.

Silvia —como buena esposa, madre y profesional— conocía esos riesgos de manera muy clara al ser funcionaria de la institución y quería mantener a la familia tan lejos de esto como fuera posible, por lo que durante los 30 minutos que me concedió el presidente Mahuad escuché fuertes reclamos de ella. Silvia sabía, con base en anteriores experiencias de mi vida laboral, que yo no tendría la cordura de rechazar la oferta. Me dijo más o menos lo siguiente: “Tú tienes la culpa por meterte en estas cosas, por andar tratando de convencer a todo mundo de la dolarización. Por tu culpa ahora tendremos que enfrentar nuevamente estos riesgos”. A pesar de su clara oposición a que yo asumiera el reto propuesto por el presidente Mahuad, terminó su discurso con una frase que seguramente a muchos esposos les sonará familiar: “Sea cual sea la decisión que tomes, tienes que saber que te respaldamos”. De manera que llamé al presidente, le agradecí y acepté hacerme cargo de implementar la dolarización desde la Gerencia General del Banco Central del Ecuador.

Desconozco el nivel de credibilidad que tenía el presidente Mahuad entre la población del país por aquella época, pero no hay duda de que era sumamente bajo. Por otra parte, el propio presidente había insinuado en su discurso de la noche del 9 de enero un elemento de incertidumbre en el éxito del proceso dolarizador: la posibilidad de que no hubiera mayoría en el Directorio del Banco Central. Frente a ello, personalmente, sentía mucha inseguridad en torno a lo que podría suceder en el mercado cambiario del país a lo largo del horario normal de trabajo del día siguiente, lunes 10 de enero de 2000, mientras se decidiera o no formalizar la medida anunciada por el presidente.

Entre las 9:00 de la mañana y la 1:30 de la tarde del lunes 10 de enero estuve muy pendiente del comportamiento de la cotización del dólar. Mi sorpresa fue grande al constatar que prácticamente todas las operaciones de compra y venta de dólares se realizaron a través de pantalla a una cotización de 25.000 sucres. En un par de ocasiones algunos cambistas cotizaron sobre este nivel, lo que fue respondido de inmediato por los demás participantes del mercado en forma de presiones fuertes para estabilizar la divisa en la cotización anunciada por el Gobierno el día anterior.

Lo expuesto evidencia que la medida de la dolarización fue percibida positivamente por los agentes económicos. Ellos sentían que adoptar oficialmente la dolarización era una política adecuada que traería beneficios al país. Por supuesto, también creo que el mercado percibió que el Gobierno tendría la determinación, la fortaleza y la capacidad para implementar la medida. Esto era un gran aliciente para enfrentar el reto de dirigir su implementación.

El presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, Pablo Better, pese a estar abiertamente opuesto a la medida, convocó a una reunión para la tarde del 10 de enero de 2000 ante la expectativa generalizada en el país. Esto evidenció que, si bien él no estaba dispuesto a votar a favor de que se implementara la dolarización, tuvo el gesto —que el país debe reconocerle— de convocar a la reunión y de definir por medio de esta una solución.

Luego de instalar la sesión del Directorio, pasadas las 5:00 de la tarde, se conoció la renuncia de la gerente general y de su aceptación por parte del cuerpo colegiado. A continuación, Better abandonó la reunión para dedicarse a escribir su renuncia. Ya bajo la presidencia de su subrogante —el economista Modesto Correa San Andrés—, se pasó al siguiente punto del orden del día, que fue el encargo de la gerencia general del Banco Central al autor de estas líneas, estableciéndose que una vez obtenida la calificación respectiva de parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros se procedería al nombramiento definitivo en el cargo.

Informe al Directorio del Banco Central

El siguiente punto en el orden del día era el anuncio de la reforma al régimen monetario y cambiario del país, momento en que Mario Prado Mora pidió la palabra y manifestó más o menos lo siguiente: “Este Directorio está a punto de decidir respecto de una de las medidas de política económica más importantes que se hayan adoptado desde 1927, año en que se constituyó el Banco Central del Ecuador. Me parece que debemos enfrentar esta decisión responsablemente, contando con un informe escrito que sustente técnicamente la medida”. Entonces, el economista Correa me preguntó: “Señor gerente, ¿tiene usted un informe escrito respecto de la propuesta de dolarizar la economía ecuatoriana?”. Mi sincera respuesta fue: “Señor presidente, me acabo de posesionar del cargo hace dos minutos, tiempo insuficiente para elaborar el informe requerido”.

En consideración a la evidente expectativa que el país tenía respecto del resultado de esta sesión —y que, por ello, era imprescindible que antes del cierre de los noticieros televisivos de las 8:00 de la noche se anunciara lo decidido—, se declaró un receso de dos horas, tiempo en el que me instalé en una oficina contigua a la sala de Directorio para realizar el trabajo requerido con la ayuda de dos excelentes técnicos de la institución, Mauricio Ullrich y Diego Díaz. Todos los elementos conceptuales y las cifras macroeconómicas constaban ya en los documentos que habíamos preparado anteriormente en Washington y que habían sido tratados en las reuniones con el Frente Económico en la Presidencia de la República. Por ello, durante el receso el esfuerzo se centró más bien en corroborar nuestros cálculos de la cotización en canje de sucres por dólares con los datos contables oficiales del Banco Central del Ecuador de ese día para que las reservas líquidas permitieran retirar todos los sucres en circulación.

En su momento —y quizás hoy todavía, 20 años después de tomada la decisión— hubo quienes cuestionaron la cotización del dólar en 25.000 sucres, pues afirmaron que esta cotización podría haber sido menor para beneficiar a una mayor parte de los poseedores de sucres en el país. No obstante, una cotización de canje no se calcula al azar ni con base en criterios políticos.

Veamos cómo se hizo el cálculo correspondiente:

Del saldo de la reserva monetaria internacional —que no es otra cosa que la diferencia entre los activos internacionales del Banco Central y sus obligaciones internacionales de corto plazo— se calcula un nuevo indicador —que denominamos *reserva internacional de libre disponibilidad* (RILD)—, al cual se llega eliminando los activos internacionales que no se encontrarán disponibles en el corto plazo o que no tienen valor para cancelar las obligaciones (un ejemplo claro del tipo de activos que deben sacarse del cálculo son las acciones que el Banco Central tiene en los organismos internacionales, pues estas no tienen un mercado en el que se las pueda vender y obtener dólares para pagar las obligaciones de la entidad). También hay que tratar de que todos los activos internacionales se encuentren valorados a su precio de mercado. Efectuando los ajustes indicados en los cálculos al día de la reunión, 10 de enero de 2000, el saldo de la reserva monetaria internacional neta —que alcanzó los USD 1.270 millones— determinó que el nuevo indicador alcanzara los USD 842 millones, valor que debía ser suficiente para el pago de las obligaciones del Banco Central.

A la reserva internacional de libre disponibilidad había que restarle el saldo de las obligaciones del Banco Central en moneda extranjera, que alcanzaba los USD 197 millones. De esta manera, la diferencia (USD 645 millones) sería todo lo que se hallaba disponible en la reserva del Banco Central del Ecuador para cancelar las obligaciones en moneda nacional que potencialmente podrían presentarse al canje por dólares.

En la tabla 1 se presenta el desglose de esas obligaciones en moneda nacional que eran potencialmente “canjeables” a dólares.

El total de las obligaciones en moneda nacional del Banco Central ascendía, entonces, a 20,9 billones de sucres. Esta era la suma que, potencialmente, se presentaría para canjear por dólares. Por lo tanto, se debían dividir los 20,9 billones de sucres entre los USD 645 millones que restaban de la reserva internacional de libre disponibilidad para obtener la cotización de canje inicialmente calculada. El resultado de esta operación era 32.399 sucres por dólar.

El resultado de este primer cálculo, *prima facie*, sugería que la cotización anunciada el día anterior por el presidente de la República se quedaba corta, y se aproximaba al cálculo de más de 31.000 sucres por dólar que había anunciado el director general de Estudios del Banco Central del Ecuador en las reuniones sostenidas a finales del año anterior en el Palacio Presidencial y que anteriormente reseñé. Sin embargo, tal y como habíamos conversado con el ministro de Finanzas y el subsecretario técnico de esa cartera, era menester realizar un análisis más afinado y objetivo, y es aquí donde fueron de mucha utilidad la experiencia y conocimiento de los dos profesionales técnicos antes mencionados, quienes se encontraban ayudándome en la elaboración del informe para el Directorio.

TABLA 1.
OBLIGACIONES EN MONEDA NACIONAL A LA FECHA DE LA ADOPCIÓN DE LA DOLARIZACIÓN

Saldo a 2000/01/10	**Millones de sucres**
Emisión monetaria	10.670.932
Depósitos y obligaciones del sistema financiero en el BCE	4.313.303
Bonos para encaje	121.200
Base monetaria restringida	15.105.435
Posición neta de reportos	3.331.917
Base monetaria ampliada 1	18.437.352
Depósitos en moneda nacional del sector público y particulares en el BCE	2.459.993
Base monetaria ampliada 2	20.897.345

Fuente: Banco Central del Ecuador

En efecto, en el rubro de depósitos en moneda nacional recibidos en el Banco Central provenientes del sector público no financiero (SPNF) se definieron aquellos que, por varias causas, tenían bajas probabilidades de presentarse al canje. De esta manera se llegó a la conclusión de que una cotización de canje de 25.000 sucres por dólar sería la más baja que permitiría tener un buen nivel de certeza de que no faltarían divisas para entregar a quienes se presentaran a demandarlas.

Al revisar las cuentas de las entidades del sector público en el Banco Central del Ecuador, nos dimos cuenta de que históricamente siempre había habido un saldo mínimo por debajo del cual nunca se había girado dinero, ya fuera por razones de precaución financiera, por arrastres antiguos en las conciliaciones bancarias o por cualquier otra razón no conocida por el Banco Central. Aunque estos saldos mínimos históricos, de acuerdo con nuestro análisis y experiencia, no requerían tener respaldo para el canje, sí se los respaldó con bonos emitidos por el Estado ecuatoriano en poder del Banco Central. Posteriormente, esto se contempló en el esquema de cuatro sistemas del balance del Banco Central del Ecuador —que constó en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como ‘Ley Trole i’—, lo que se explicará más adelante.

Cabe mencionar que en aquel entonces el tipo de cambio —que podía calcularse con base en la paridad del poder de compra al compararse la del Ecuador con la de sus países socios comerciales— se situaba en alrededor de 14.000 sucres por dólar, lo que quiere decir que los mismos productos que se compraban por un valor de USD 1 en los países con los cuales comerciaba el Ecuador se podrían

adquirir en el país por 14.000 sucres. Esta disparidad entre las cifras sucedía porque la subida de los precios internos se daba más lentamente que la depreciación del sucre. Esta carrera entre la pérdida del valor del sucre y el aumento de los precios internos en la economía, donde el primero estaba ganándole al segundo, hacía evidente que, si no adoptábamos la dolarización o una medida similar en ese momento, el país caería inevitablemente en una espiral hiperinflacionaria.

En la reunión con los técnicos hubo otros criterios económicos importantes que se sopesaron —y que quizás sea más conveniente desarrollar en un documento más técnico que este—, como es el caso de la necesidad de generar por última vez una ventaja cambiaria para el sector exportador, de manera que se le posibilitara una conversión industrial para que compitiera en las 'grandes ligas' del comercio mundial. Así mismo, era preciso que la cotización de canje convirtiera nuevamente a las empresas y hogares ecuatorianos —que habían perdido capacidad de pago en los últimos años— en sujetos de crédito para reactivar la producción y el comercio. Por supuesto, la inflación proyectada para los siguientes meses fue también un factor importante considerado en nuestro análisis.

También tuvimos que sopesar con mucho cuidado el efecto que un tipo de cambio de canje relativamente alto podía tener sobre los patrimonios de las entidades financieras, pues el peligro estaba en que un tipo de cambio muy alto podría hacer que estos se licuaran parcialmente, afectando tanto su solvencia como su capacidad para conceder créditos, elementos sin duda importantes para apuntalar el fortalecimiento de la economía nacional. Por esta razón, era más adecuado buscar un tipo de cambio menor y, simultáneamente, establecer cronogramas de aproximación para el fortalecimiento de la regulación prudencial respectiva. Esta labor la acometí meses después desde la posición de superintendente de Bancos y Seguros.

En todo caso, el tipo de cambio de canje anunciado la noche anterior por el presidente Mahuad y que, en función de los análisis realizados, permitiría sustentar adecuadamente y con toda seguridad la dolarización, constituía, a nuestro criterio informado, el más cercano posible al tipo de cambio calculado por la paridad del poder de compra mencionado anteriormente. La realidad vivida por el país en los siguientes años nos dio la razón. El valor de 25.000 sucres por dólar permitiría también que, con relativa facilidad, la población pudiera realizar los cálculos de conversión necesarios en su vida diaria, un aspecto de no poca importancia para el éxito del proceso.

Con todas estas certezas en mente, elaboré con los dos técnicos del Banco Central el informe que presenté a los miembros del Directorio una vez terminó el receso de dos horas. Al informe se adjuntaron los cálculos respectivos y una presentación que contenía algunos aspectos conceptuales y macroeconómicos de la propuesta.

El Directorio del Banco Central decide formalmente la dolarización

Los miembros del Directorio discutieron en torno al informe y resolvieron aprobar la reforma al sistema monetario y cambiario del país, no sin antes preparar un oficio para el presidente de la República que mencionaba las consideraciones que llevaron a la adopción de la medida y, lo más importante, las medidas complementarias que se consideraba necesario adoptar para asegurar el éxito del proceso dolarizador y dar un mayor dinamismo a la economía nacional.

Este último es un documento muy importante para la historia económica del Ecuador que, en su mayor parte y pese al tiempo transcurrido, no ha perdido vigencia, pues de allí se desprenden muchas tareas que todavía están pendientes en la política económica del país —más aún frente a los retrocesos de la década 2007-2017, evidenciados principalmente en permanentes y grandes déficits fiscales financiados en parte con las reservas internacionales del Banco Central y la diferencia con endeudamiento público, medidas de restricción al flujo de capitales y al comercio internacional que afectaron al dinamismo financiero, y medidas que restaron competitividad internacional a la producción ecuatoriana. En el documento mencionado el Directorio señaló la necesidad imprescindible de adoptar "medidas estructurales y legales profundas relacionadas con: saneamiento financiero, desagio, pago de los depósitos reprogramados, reestructuración de los pasivos del sector productivo, ágiles procesos de privatización de empresas y bancos públicos, flexibilización laboral, reestructuración de la deuda pública, generación de empleo mediante la ejecución de obra pública con financiamiento internacional, reforma previsional y apoyo a sectores productivos de alto y rápido impacto, entre otras".

Ese mismo lunes ofrecimos la rueda de prensa para que los medios de comunicación difundieran la decisión que, en nuestra opinión, daría la tranquilidad definitiva al mercado cambiario y sentaría las bases de estabilidad monetaria para generar la dinamización de toda la economía del país. Ahora sí podíamos poner manos a la obra en la implementación de la medida.

Al iniciar el siguiente día tuve una conversación con el jefe de Misión del Fondo Monetario Internacional para Ecuador. Recuerdo que fue muy incómoda, pues se había enterado de la medida adoptada por el Gobierno a través de los periódicos. La posición de los funcionarios de la entidad sobre el tema era muy negativa, dado que consideraban que antes de adoptar la dolarización, el país debía al menos haber cerrado los efectos de la reciente crisis financiera y superado el importante déficit fiscal. Nuestra posición era muy distinta: si hubiésemos alcanzado estos dos objetivos, ¿para qué dolarizábamos?

De todos modos, aunque los funcionarios del FMI estaban opuestos a la dolarización, hay que reconocer que sí mostraron su apertura para apoyar en la búsqueda del éxito del proceso. Inicialmente, la ayuda de los organismos internacionales —FMI, Banco Mundial, BID y CAF— se hizo patente a través

de la visita al Ecuador de un equipo de asesores de primera línea a nivel mundial: Guillermo Calvo, Ricardo Hausmann, Augusto de la Torre y Alan Ize. Fue un verdadero privilegio contar con su apoyo en los momentos más críticos del proceso, que tuvieron lugar precisamente en los momentos iniciales.

Importantes asuntos legales

Se entenderá que el cambio de moneda para un país no es un proceso fácil desde el punto de vista de la legislación y la normativa. Para empezar, la Constitución Política de la República del Ecuador (1998) y la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado establecían que la unidad monetaria era el sucre.

La reforma monetaria aplicada en el país a inicios del 2000 partió de una decisión de política económica del presidente de la República que el Directorio del Banco Central del Ecuador adoptó mediante una resolución. Esta resolución disponía la forma en que la autoridad monetaria debía participar en el mercado cambiario, estableciendo que el Banco Central debía canjear los sucres en circulación por dólares de los Estados Unidos a una relación fija e inalterable de 25.000 sucres por dólar.

Recién el 13 de marzo de 2000 —es decir, dos meses y tres días después de la sesión del Directorio a la que me referí anteriormente— se expidió la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (la Ley 'Trole i') que el presidente Mahuad había enviado al Congreso días antes del golpe de Estado que lo sacó del Gobierno. Con esta norma se reformó la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y se otorgó sustento a nivel legislativo a las decisiones implementadas previamente. De esta forma, durante un tiempo el país caminó a su dolarización total basado únicamente en el anuncio presidencial, en la resolución del Banco Central y en el comportamiento diario de los agentes económicos, mientras se adoptaban los cambios pertinentes a la legislación vigente.

Tanto para superar los inconvenientes de esta situación como para preparar la nueva legislación, fue invaluable la ayuda de un gran abogado y amigo —Iván Ayala Reyes—, quien por largos años fue asesor legal del Banco Central del Ecuador y luego llegó a ser gerente general de la entidad. Sin su permanente y acertado consejo habría sido imposible superar esta difícil etapa de la implementación de la dolarización, pues su doble condición de brillante abogado y amigo cercano fue ideal para realizar continuamente análisis de riesgos legales de las decisiones que era necesario adoptar en el camino para, luego de la evaluación respectiva, exponerlas y enfrentarlas con total conocimiento de causa.

Un ejemplo es lo que aconteció a los pocos días de adoptada la medida. Anteriormente, el Banco Central había colocado bonos de estabilización monetaria de corto plazo denominados en moneda nacional y con tasas de interés muy elevadas. Estas tasas presionaron al alza a las tasas de captación de depósitos y de colocación de créditos por parte de las instituciones financieras privadas. Por supuesto, con las tasas altas los agentes económicos se protegían en alguna medida del proceso devaluatorio del sucre, pero cuando esa devaluación concluyó con la dolarización, los contratos de depósito, de crédito y de compraventa de títulos, seguirían rindiendo la misma tasa de interés, ¡solo que ahora en dólares! Cualquiera podrá imaginarse la afectación de esta medida a la situación financiera del Banco Central del Ecuador si este hubiese reconocido tasas del 150% en dólares sobre buena parte de sus obligaciones.

Recuerdo que Ricardo Hausmann estaba muy preocupado por esto y nos decía que si no hacíamos algo de inmediato, "nos comeremos la dolarización". La situación era igualmente crítica para los bancos privados, pues mientras en los depósitos captados debían reconocer tasas de interés del 50-60%, el cobro de tasas del 70-80% en sus créditos habría vuelto irrecuperable su cartera de créditos y causado un daño irreparable a los deudores. Las tasas de interés pactadas no estaban acordes a la nueva realidad económica de país y esto podía producir un desequilibrio fundamental en las relaciones contractuales civiles que acarrearía graves perjuicios al conjunto de la economía ecuatoriana. Sin duda, Hausmann tenía razón.

Cuando en otros países se han aplicado reformas monetarias como la convertibilidad, de manera inmediata se han expedido leyes de desagio, a través de las cuales adecuaron legalmente los contratos a la nueva realidad económica, en especial en lo que se refiere a la tasa de interés, pero esto fue imposible de hacer en Ecuador por cuanto el proceso para la expedición de una ley de sustento de la dolarización solamente pudo culminarse en marzo del 2000. En virtud de ello y dada la urgencia de ajustar las tasas, dispuse, con el consejo de Iván, ajustar los rendimientos de los bonos de estabilización monetaria y las tasas activas y pasivas en el sector financiero a través de la Resolución Administrativa 002-2000 del Banco Central del Ecuador.

Pocos días después de expedida esta resolución, el presidente de la República expidió un decreto que iba en el mismo sentido, en el cual se determinó la vigencia de un esquema de conversión de las tasas de interés a la nueva situación del país. La adecuada reacción de todos los agentes económicos ante la expedición de estos dos documentos normativos demostró que la ciudadanía en general entendió la decisión de dolarizar la economía como necesaria y oportuna porque consultaba sin distinción el interés de todos.

En relación con lo que disponía la Constitución sobre el sucre como la moneda oficial del Ecuador, es preciso indicar que la norma jurídica suprema del país fue cambiada en 2008, es decir, varios años después de la dolarización. Durante ocho años (2000-2007), esta disposición constitucional convivió con la realidad de una economía dolarizada de una manera bastante curiosa: desde 2000 el Banco Central del Ecuador emitió monedas metálicas fraccionarias, equivalentes a 1, 5, 10, 25 y 50 centavos de dólar,

y aunque evidentemente el Banco Central no podía emitir monedas denominadas en dólares o fracciones de dólar, las monedas metálicas emitidas eran fracciones de un 'sucre nuevo', que equivalía a 25.000 de los anteriores sucres y, por lo tanto, su valor era equivalente al dólar. Es decir, este sucre nuevo seguía siendo la unidad monetaria nacional, con lo cual no se estaba violando la Constitución.

Este concepto del 'sucre nuevo' ha sido muy poco difundido y sin duda es bastante complejo de entender, hasta el punto de que, en cerca de 20 años, no he encontrado ni una sola persona que responda acertadamente a esta pregunta: ¿Esta moneda es de 50 centavos de qué, es una fracción de qué?

Importancia de la transparencia

Este artículo sería incompleto si no hiciera una mención especial a la importancia que tuvo la transparencia en todo el proceso de implementación de la dolarización. Aunque este criterio debe estar siempre presente en la formulación y ejecución de toda política pública, en el caso de una política como la dolarización marcaba la diferencia entre el éxito y el fracaso.

En el país hubo un número importante de analistas económicos que se opusieron a la medida de la dolarización, pues con esta, muchas empresas ya no podrían recurrir a la práctica tradicional de ganar competitividad en el mercado internacional con base en la devaluación del sucre, en forma de ingresos en dólares contra gastos en sucres. El argumento que algunos de ellos utilizaron fue que la medida fracasaría porque consideraban que el Banco Central del Ecuador no tenía dólares suficientes para honrar sus obligaciones, principalmente las monedas y billetes en sucres emitidos y en circulación.

Para ello, el Banco Central aplicó una política de total transparencia de su contabilidad y evitó discutir el tema. Así, se dispuso que semanalmente se publicara el balance general[6] del Instituto Emisor en cuatro sistemas.

Al primer sistema lo denominamos *sistema de canje*. Como se ve en la tabla 2, en el lado del activo se registró un monto de reserva internacional suficiente para respaldar, a una cotización de 25.000 sucres por dólar, todas las monedas y billetes sucres que se encontraban en circulación. De esta manera, cualquier persona —y, por cierto, los analistas especializados—podía darse cuenta en cuestión de segundos de si había suficientes dólares en el Banco Central para canjear las monedas nacionales.

TABLA 2. SISTEMA DE CANJE

Activo	**Pasivo**
Reserva internacional de libre disponibilidad (RILD) 1*	Especies monetarias en circulación

* Valor necesario para la contraparte del pasivo

Fuente: elaboración propia

TABLA 3. SISTEMA DE RESERVAS FINANCIERAS

Activo	**Pasivo**
Reserva internacional de libre disponibilidad (RILD) 2*	Depósitos de las entidades financieras (encaje)

* Valor necesario para la contraparte del pasivo

Fuente: elaboración propia

Al segundo sistema lo denominamos *sistema de reservas financieras.* Como se ve en la tabla 3, en el lado del activo se registró un monto de reserva internacional suficiente para respaldar todos los depósitos que las entidades financieras del país mantenían en el Banco Central. Así, era evidente que había suficientes dólares para cubrir totalmente el encaje de las entidades financieras y que, por lo tanto, esa parte de los depósitos del público se encontraba totalmente respaldada.

Al tercer sistema lo denominamos *sistema de operaciones*. Como se ve en la tabla 4, en el lado del pasivo se registraron todos los depósitos de las entidades públicas y de particulares en el Banco Central, y en el lado del activo se puso todo el remanente de la reserva internacional. En vista de que no era suficiente el valor del activo para balancear el pasivo, se incluyó también el valor necesario de bonos del Estado, que habían sido emitidos por este a la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) para garantizar la supervivencia de ciertas entidades financieras del país, y que se encontraban en propiedad del Banco Central.

La lógica de este sistema radicaba en que el sector público no financiero podía girar contra sus cuentas en el Banco Central del Ecuador y obtener dólares hasta por un monto equivalente al valor de las reservas internacionales asignadas. Por encima de ese valor, el Banco Central no le entregaría dólares al sector público no financiero sino bonos emitidos por el Estado. De esta manera, al limitar las cantidades por canjear y pagar el resto con bonos del Estado, se protegía fundamentalmente el canje de monedas y billetes y los encajes.

Finalmente, al cuarto sistema lo denominamos *sistema de otras operaciones*. Como se ve en la tabla 5, en este sistema se registraron, por un lado, todo el resto de los activos del Banco Central y, en contrapartida, el resto de los pasivos y el patrimonio.

De esta forma, el balance de cuatro sistemas mostraba la realidad de los activos del Banco Central del Ecuador desde cuatro puntos de vista para enfrentar la medida de la dolarización: las reservas internacionales para canje, las reservas internacionales para depósitos del sistema financiero, las reservas internacionales para operaciones del sector público, y los activos restantes frente a los pasivos restantes y el patrimonio.

A diferencia de lo que sucede con los demás agentes económicos, a los bancos centrales prácticamente el dinero no les cuesta de manera directa, sino únicamente por los efectos macroeconómicos que su emisión genera para el país respectivo. Por ello, es usual que realicen actividades enfocadas en la cultura nacional y las comunidades más desprotegidas del país, dedicando, por ejemplo, recursos para rescatar y cuidar el patrimonio arqueológico, difundir el arte, rescatar las tradiciones culturales y otorgar créditos a los sectores económicos más vulnerables, entre otras acciones. Hasta entonces, estas actividades habían generado en el país una serie de actitudes rentistas[7] y habían incidido directamente en el crecimiento del *déficit cuasi fiscal* del país, el cual no es más que la diferencia entre los ingresos y los gastos del banco central, que finalmente se cubre con emisión monetaria y, por lo tanto, lo paga toda la sociedad a través del crecimiento de la inflación y la devaluación.

TABLA 4. SISTEMA DE OPERACIONES

Activo	**Pasivo**
Reserva internacional de libre disponibilidad (RILD) 3* Bonos del Estado (Agencia de Garantía de Depósitos)	Depósitos del sector público no financiero (SPNF) y de particulares

* Valor de la RILD total menos RILD 1 y RILD 2

Fuente: elaboración propia

TABLA 5. SISTEMA DE OTRAS OPERACIONES

Activo	**Pasivo**
El resto de activos del balance del Banco Central del Ecuador	El resto de pasivos del balance del Banco Central del Ecuador Patrimonio del Banco Central del Ecuador

Fuente: elaboración propia

Una vez que el Ecuador se dolarizó, esa 'ventaja' de los apoyos a actividades varias desapareció. Con el sistema de los cuatro balances se *aisló* la reserva internacional de los gastos del Banco Central y, por lo tanto, se la protegió de una eventual afectación derivada de los déficits cuasi fiscales, que son muy usuales en los países sin disciplina fiscal y monetaria, como lo ha sido el Ecuador a lo largo de su historia. En el cuarto sistema —que se refería a los activos y pasivos restantes del Emisor— se incluyeron los activos que debían ser suficientes para generar recursos para honrar los pasivos correspondientes, así como para honrar también los gastos de operación del Banco Central. Una vez canjeados los dólares de la reserva internacional, no quedaron recursos para las actividades culturales y de apoyo a poblaciones desfavorecidas. Normalmente no se pondera hoy lo suficiente la existencia de este cuarto sistema, pero personalmente considero que este constituye una de las fortalezas más importantes de la forma en que se implementó la medida de la dolarización en el Ecuador, pues buscó que se resguardaran los recursos de las reservas internacionales para las finalidades primordiales que el Banco Central del Ecuador debía honrar como banco central del país.

Desgraciadamente, esta explicación no fue una barrera lo suficientemente fuerte para proteger al país de la creatividad y mala intención —o ignorancia, podríamos decir— que aplicó el Gobierno a partir del mes de diciembre de 2008 con la creación del *mecanismo de inversión doméstica*, que permitió distraer las divisas de la reserva internacional de su propósito primordial de respaldar a los depositantes del Banco Central. Este mecanismo funcionaba de la siguiente manera: una entidad financiera pública como la Corporación Financiera Nacional (CFN) o el Banco del Estado (BEDE) emitía títulos valores, los cuales eran comprados por el Banco Central del Ecuador y pagados mediante acreditación en las cuentas que esas entidades mantenían en el Banco Central.

El Gobierno, por aparte, emitía bonos del Estado que eran comprados por esas mismas entidades financieras públicas con los recursos que habían recibido del Banco Central, y de esta manera se cubría el déficit fiscal. Buena parte de los gastos del Gobierno financiados de esta manera salían al exterior o eran utilizados en efectivo, pero en ambos casos disminuía el monto de las reservas internacionales y, por lo tanto, se quedaban gradualmente sin cobertura de RILD los pasivos del tercer sistema del balance del Banco Central (el de operaciones, correspondiente a los depósitos de las universidades, municipios y otras entidades públicas, como lo muestra la tabla 4); luego, inclusive, también perdió cobertura una porción elevada de los pasivos del segundo sistema (el de reservas financieras, como lo muestra la tabla 3). De esta manera se generaba un "hueco" en las reservas internacionales, pues ahora los pasivos ya no tenían respaldo, conforme estaba previsto en la ley y como se previó al adoptar el sistema de dolarización.

La transparencia del esquema de cuatro sistemas del balance del Banco Central del Ecuador adoptado en el año 2000 surtió los efectos previstos, pues en el proceso de implementación de la dolarización no se percibieron dudas entre los ciudadanos informados sobre la existencia de dólares

suficientes para concluir el proceso, de acuerdo con las previsiones del Gobierno. El público se acercó gradualmente a las cajas del Banco Central para efectuar el canje de sus sucres por dólares, canje que concluyó en el plazo previsto y con total éxito.

Fueron tiempos muy intensos —sin duda, tiempos interesantes, como dice el epígrafe del artículo—, que requirieron de inmensos esfuerzos y hasta de sacrificios personales y familiares, pero el esfuerzo valió la pena. Espero que mi familia comparta esta opinión.

La transición a una economía totalmente dolarizada

Seguramente muy pocos se han percatado de que las monedas metálicas estadounidenses no tienen acuñado su valor en números, sino que más bien tienen ciertas expresiones que pueden parecer extrañas, como *one dime* o *quarter dollar*. Esta observación, que parece trivial, adquirió una importancia inusitada si se tiene en cuenta que mucha gente en Ecuador, que nunca había tenido contacto con las especies monetarias estadounidenses ni con el idioma inglés, se vio repentinamente precisada a manejar estas monedas estadounidenses en todas sus transacciones económicas, pues en aquellos momentos el país no contaba con monedas fraccionarias acuñadas específicamente para el Ecuador. Con los billetes el problema fue distinto, pues nos pareció inminente y alto el riesgo de que, aprovechando el desconocimiento de las características de seguridad de la moneda estadounidense entre los ecuatorianos, empezaran a circular especies falsificadas que afectaran a la población más vulnerable.

Frente a estos problemas y a la necesidad de retirar de circulación la moneda nacional hasta en los rincones más apartados de la geografía, tuvimos largas discusiones al interior del Banco Central sobre la manera más eficiente de hacerlo. Finalmente adoptamos un esquema que funcionó con mucha eficacia, esquema que seguramente prueba que, como dice el proverbio de origen inglés, “la necesidad es la madre de la invención”.

De esta forma, conformamos equipos de funcionarios de la entidad que estaban compuestos por personas con tres características distintas: personas con conocimientos de macroeconomía y facilidad de palabra; personas conocedoras de las características físicas y de seguridad de las especies monetarias estadounidenses (a las que se proporcionó material para la difusión de esta información); y cajeros provistos de monedas y billetes estadounidenses para efectuar el canje. Así mismo, establecimos una alianza estratégica con una empresa cuyo negocio principal consistía en llegar regularmente con sus productos a todos los lugares del país: Coca-Cola.

El mecanismo operaba de la siguiente manera: primero, los equipos determinaban las rutas y los cronogramas de visitas. Luego, con base en esta planificación, el representante de Coca-Cola —encargado de recoger los pedidos de las tiendas— le informaba al tendero que en el viaje de entrega del producto, en el día y hora determinados, pasaría el equipo del Banco Central haciendo anuncios importantes para la población y canjeando el dinero en efectivo, y le pedía al tendero que se encargara de reunir a la población en algún lugar específico.

De esta forma, al lugar y hora previstos llegaban los equipos de funcionarios en vehículos de Coca-Cola o del Banco Central para reunirse con la población. El equipo iniciaba la reunión con una charla sobre las razones y las ventajas de la adopción del dólar como moneda de uso corriente. Luego, se les instruía en el manejo de las nuevas monedas y billetes, y de las marcas de seguridad que debían verificar en los mismos. Finalmente, se procedía al canje voluntario de la moneda nacional por la estadounidense y se les entregaban carteles y folletos con resúmenes de toda la información anterior.

La aplicación de este mecanismo de canje fue extraordinariamente efectiva y nunca se presentaron problemas importantes. De hecho, tal vez los habitantes de las zonas más apartadas del país fueron los que más rápidamente integraron el dólar como la moneda corriente en sus transacciones, pues en las ciudades, gracias a los anuncios que se habían dado sobre la existencia de dólares suficientes para completar el canje, la población urbana se ocupó con menos prisa en obtenerlos.

La salida de la moneda nacional

El 13 de marzo de 2000 se promulgó la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, con la que, de manera total y definitiva, se adoptó la dolarización en el país. En este cuerpo legal se estableció un período de 180 días dentro del cual todavía podría circular la moneda nacional antigua. Transcurrido este periodo, los sucres no canjeados se ‘desmonetizarían’, es decir, perderían su valor. El período indicado fue suficiente para canjear todas las especies monetarias nacionales que la población quiso, pues, de hecho, solo el equivalente a USD 10 millones no se presentó al canje. Seguramente correspondían a monedas y billetes que las personas quisieron conservar como recuerdo o a aquellos que en algún momento se destruyeron o extraviaron.

Las especies monetarias de dólar necesarias para abastecer al país fueron obtenidas por el Banco Central del Ecuador de la manera más elemental y lógica, es decir, girando contra sus cuentas en los bancos corresponsales de los Estados Unidos, obteniendo el efectivo y transportándolo al país, con las seguridades necesarias, por vía aérea y marítima. Vale resaltar que no hubo necesidad de recurrir a procesos especiales o a acuerdo alguno con las autoridades monetarias estadounidenses.

En algún momento, el senador republicano estadounidense Cornelius Alexander McGillicuddy iii —mejor conocido como ‘Connie Mack’— propugnó una legislación que incentivara a otros países a

adoptar el dólar como su moneda, para lo cual proponía compartir con los países que lo adoptaran el valor del señoreaje. Sin embargo, esta propuesta no tuvo acogida.

El diseño de las monedas fraccionarias nacionales

En la Ley para la Transformación Económica del Ecuador se estableció que el Banco Central podía emitir moneda fraccionaria por valores equivalentes inferiores a un dólar. De esta forma, se presentó la cuestión del diseño de las monedas metálicas.

La Universidad San Francisco de Quito —a través de su máximo personero, Santiago Gangotena—, de manera voluntaria y sin costo presentó al Banco Central una propuesta de diseño de monedas metálicas muy interesante y agradable a la vista, que buscaba resaltar y difundir virtudes humanas como la honradez, el esfuerzo y la cooperación, frente a lo que consideraban una cierta devaluación de los mismos en la sociedad.

La propuesta de la universidad nos pareció muy positiva, por lo que inmediatamente empezamos a trabajar en conjunto con el personal del Banco Central para concretar la idea. Desgraciadamente, una vez se hizo de conocimiento público esta propuesta, uno de los periodistas de televisión de mayor audiencia en el país —por alguna razón inexplicable— inició una campaña para ridiculizarla y presionar para seguir con el uso tradicional de las efigies de personajes históricos del país, presión que tuvo sus efectos en el Gobierno y en los miembros del Directorio, y que llevó finalmente a que, de manera apresurada, se realizaran los nuevos diseños bajo el esquema tradicional. La única excepción fue el diseño de la moneda de 1 centavo, que sí logré que se acuñara con base en la propuesta de la universidad.

Por supuesto, este tema tiene menos trascendencia que la de muchos de los que he mencionado aquí sobre el proceso de la dolarización. No obstante, lo traigo a colación porque considero que el Gobierno y el Banco Central perdieron la oportunidad de acompañar un gran proceso de cambio como la dolarización con una imagen positiva, de innovación y de resalte de valores que era muy necesario para el contexto de crisis financiera que venía arrastrando el país durante los años anteriores. También lo menciono para justificar lo que considero un mal diseño del cono monetario nacional[8], pues no es agradable a la vista y no guarda la lógica consistencia que debe existir entre las distintas monedas. Es una lástima, porque las monedas son generalmente una primera imagen del país para los extranjeros que lo visitan.

Unas palabras finales

Al analizar en perspectiva lo ocurrido en estos veinte años con el sistema monetario de Ecuador, encuentro que el esquema contable de los cuatro sistemas del balance—que, de paso, fue propuesto por Alan Ize, uno de los asesores en la implementación de la dolarización— constituye un modelo de aplicación obligatoria para un país que decida dolarizar su economía y mantener operando su banco central.

Aunque la situación política y económica por la que atravesó el país a finales de la década de los noventa marcó los tiempos para la adopción de la medida de la dolarización, considero que nosotros ya estábamos listos para ejecutarla en el momento oportuno, porque es evidente —como he tratado de mostrar en este artículo— que distintas personas trabajamos en el tema desde distintos frentes, de manera simultánea e independiente, interactuando cuando era necesario, evaluando la necesidad de adoptar la medida para poner freno a la brutal crisis que sufría el país, pesando sus pros y contras, y diseñando la mejor manera de aplicarla.

Extrayendo de su contexto la expresión, algunas personas afirman hoy que el presidente Jamil Mahuad aceptó que la decisión de dolarizar al Ecuador fue “un salto al vacío”. Sin embargo, soy testigo presencial de que ese no fue el verdadero sentido de la expresión. Lo que realmente expresó el presidente es que hubiera sido un salto al vacío si él hubiese anunciado la medida sin contar con el apoyo político del Congreso para sustituir a los directores del Banco Central que se oponían a ella.

Considero que hubo dos factores que impidieron que la dolarización generara mayores beneficios al país: el primero fue la salida del poder del presidente Mahuad, con lo cual disminuyeron de manera importante las posibilidades de implementar las medidas colaterales que, en su momento, sugirió el Directorio del Banco Central al presidente después de aprobar la reforma al sistema monetario y cambiario del país, y que se mencionaron atrás. El segundo fue el prejuicio y menosprecio que el presidente Rafael Correa demostró en su Gobierno respecto de la dolarización desde el comienzo, lo que le llevó, entre otras acciones, a gestionar y expedir el 31 de diciembre de 2008 la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera. En ella introdujeron disposiciones muy perjudiciales. Por ejemplo, sobre la base de esta ley se utilizaron las reservas internacionales de forma inapropiada, con lo que generaron un inmenso ‘hueco’ en el balance del Banco Central —estimado en USD 7.000 millones a septiembre de 2019—, y del cual tardará el país mucho tiempo en salir.

Los riesgos que enfrenta la economía ecuatoriana actual son muy grandes, aunque no sean evidentes para la mayoría de los ciudadanos. Con el desordenado manejo fiscal de más de una década, la inflexibilidad en el ámbito laboral, el desalineamiento del tipo de cambio efectivo real, el crecimiento de la deuda pública y el ‘hueco’ de las reservas internacionales, entre otros elementos, cimentar adecuadamente el desarrollo de la economía nacional requiere de la aplicación persistente y

consistente de una política económica diseñada con mucho conocimiento y buena intención y aplicada de manera armónica en los distintos ámbitos, con fuerte apoyo en el lado de la política pura. No obstante, este es otro tema.

Debo decir finalmente que hoy, cuando pienso en la forma de actuar del presidente Mahuad con respecto a la dolarización, así como en el tema de la firma de la paz con el Perú, me viene a la mente una frase de la primera ministra británica Margaret Thatcher que valoro mucho: “¿Qué gran causa habría sido luchada y ganada bajo el lema ‘Estoy a favor del consenso’?”. Hace veinte años me pareció que ni era posible ni cabía esperar el consenso para suministrarle al Ecuador la única medicina que iba a salvar su economía. La realidad ha demostrado el acierto.

---

1 Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con cursos de especialización en varios países. Fue funcionario del Banco Central del Ecuador por cerca de 20 años, donde desempeñó diversas funciones y culminó su carrera como gerente general, nombrado por el presidente Jamil Mahuad en 2000 para implementar la dolarización de la economía ecuatoriana. Ha sido Superintendente de Bancos y Seguros del Ecuador (2001-2003), consultor independiente en temas económicos y financieros, y ha ocupado altas posiciones ejecutivas en bancos privados. Ha sido docente universitario en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y en la Universidad de los Hemisferios. Actualmente es el gerente general del Banco Capital S.A.

2 En 1995, cuando ejercía como vicepresidente de la República, Dahik tuvo que enfrentar un grave proceso judicial, de orígenes claramente políticos. Frente a esta persecución obtuvo asilo en Costa Rica, país en el que vivió por 20 años, antes de encontrarse habilitado para regresar al Ecuador.

3 El *señoreaje* es definido por la Real Academia de la Lengua como el derecho económico que se reservaba al príncipe o soberano por la fabricación de moneda. En la práctica, no es otra cosa que la utilidad que obtienen los bancos centrales entre el costo de adquirir el papel impreso (billete) y el valor facial al que lo reciben las personas. Cabe indicar que en un estudio realizado por el Banco Central del Ecuador respecto al valor de la pérdida de señoreaje derivada de la dolarización en el país, se llega a unas cifras que están totalmente alejadas de la realidad. Sin embargo, en este documento no vamos a detenernos en estos análisis técnicos.

4 Se trataba del Banco Popular, el cual requirió recursos estatales en la crisis bancaria desatada ese año para no cerrar. Estos recursos se entregaron inicialmente como crédito del Banco Central del Ecuador y posteriormente a través de la Agencia de Garantía de Depósitos. La condición que pusieron las autoridades fue la salida del presidente ejecutivo y que se me nombrara en su reemplazo. Por ello obtuve una licencia temporal de mi puesto de subgerente general del Banco Central mientras prestaba mis servicios en el banco privado.

5 Canguil es el nombre que se da en Ecuador a las palomitas de maíz (N. del E.).

6 El *balance general* es el estado financiero que revela los activos (fijos y corrientes) y los pasivos (fijos y corrientes) de una organización. De acuerdo con la ecuación de la contabilidad, la suma contable de los valores de los pasivos y el patrimonio (ubicados en la columna de la derecha) debe ser igual al valor total de los activos (ubicados en la columna izquierda). En el sistema de los cuatro balances usado por el Banco Central del Ecuador, el patrimonio se incluyó en el cuarto sistema (N. del E.).

7 Para Roberto Laserna, el rentismo es “un comportamiento que busca controlar y usufructuar una riqueza ya existente. Cuando esta riqueza es común pero no están claramente definidos los mecanismos de usufructo, la posibilidad de acceder a ella pasa por relaciones de poder, se convierte en un acto político, involucrando al Estado y afectando los recursos públicos”. Tomado de Laserna, R. (2011). *La trampa del rentismo…y cómo salir de ella*. Washing-ton: Center for International Private Enterprise. Disponible en: http://bit.ly/2LGySrp.

8 El cono monetario nacional es el conjunto de monedas que existen y circulan simultáneamente en el país.

El escenario jurídico de la dolarización

Juan Pablo Aguilar Andrade[1]

Al terminar el siglo xx, el régimen monetario del Ecuador era, en lo sustancial, el mismo que se había establecido poco más de setenta años antes como consecuencia de las profundas transformaciones introducidas por los gobiernos surgidos de la Revolución Juliana[2]. Al empezar el año 2000, dicho régimen monetario fue reemplazado por otro basado en la libre circulación de divisas y conocido popularmente como *dolarización*.

Este cambio radical no fue un simple acto de voluntad del Gobierno de ese entonces y a partir del cual se pretendía solucionar una crisis al optar por una solución técnica. Las decisiones económicas nunca se toman en un laboratorio, sino en medio de un escenario social, económico, jurídico y político que las favorece o las dificulta.

En las páginas siguientes me voy a centrar en el escenario jurídico y en las condiciones de orden normativo que hubo que enfrentar para que el régimen monetario que nos ha regido durante los últimos 20 años pudiera hacerse realidad. No está de más decir que tampoco existen condicionantes jurídicos puros y que no se trata, simplemente, de ver lo que parece mejor y hacerlo. Las modificaciones normativas requieren, por lo menos, consensos que las hagan posibles, y el hecho de que efectivamente se den dependerá, finalmente, de acuerdos entre las fuerzas políticas y no de la voluntad de una persona o de un grupo.

El entorno jurídico

Durante la última década del siglo pasado muchos analistas económicos veían con buenos ojos el sistema argentino de caja de conversión, el nombre técnico de la convertibilidad[3], cuya adopción había sido seriamente considerada en el Ecuador durante el corto Gobierno de Abdalá Bucaram (1996-1997). En este esquema monetario de tipo de cambio fijo, las autoridades monetarias en Argentina garantizaban la posibilidad de cambiar cada peso argentino por un dólar de los Estados Unidos, lo que impedía que la emisión monetaria pudiera hacerse por valores superiores a los de las reservas en dólares con que contaba el país.

Sobre la dolarización —un esquema monetario similar a la convertibilidad pero que implicaba reemplazar totalmente la moneda nacional por la estadounidense—, el economista hispano-venezolano José Luis Cordeiro había publicado en 1998 un texto sobre el caso venezolano[4] que sirvió de base para que el año siguiente, en el Ecuador, un grupo reunido alrededor del Instituto Ecuatoriano de Economía Política, con sede en Guayaquil[5], organizara conferencias e hiciera publicaciones sobre el tema[6], e impulsara posteriormente al autor a adaptar el texto del caso venezolano al caso ecuatoriano[7].

La posibilidad de dolarizar estaba, entonces, entre las alternativas que se habían discutido en el Ecuador y que se incluyó en el menú de alternativas que el Gobierno consideró en 1999 para superar la crisis económica que enfrentaba entonces el país. Sin embargo, no era suficiente hacer una lista de opciones: había que conocerlas a profundidad y, sobre todo, establecer qué pasos debían darse para adoptarlas en el caso concreto de nuestro país.

Y no me refiero a los aspectos prácticos que, desde el punto de vista económico, incluían la receta de la dolarización que fue finalmente adoptada en enero del 2000. Estos aspectos, aunque polémicos en el momento del debate conceptual sobre las ventajas y desventajas de la medida, quedarían definidos cuando se decidiera adoptar el modelo e incluían la fijación de una tasa de cambio, el retiro de la moneda nacional y su reemplazo por el dólar, entre otros aspectos. Lo que entonces no aparecía en lo que se dijo y se publicó en medios de comunicación para promocionar el proyecto de la dolarización era el hecho de que este no iba a aplicarse en el vacío sino a partir de un conjunto de condiciones definidas previamente por el ordenamiento jurídico vigente para aquel entonces.

Como si todo consistiera en diseñar una propuesta y ponerla en práctica, el paso a paso de la dolarización que difundían sus defensores hacía caso omiso del entorno legal y excluía de sus consideraciones la necesidad de entender la legislación vigente sobre la materia y desarrollar instrumentos jurídicos capaces de modificarla[8]. Solo en enero de 2000, cuando la decisión de dolarizar fue adoptada, un documento del Instituto Ecuatoriano de Economía Política se refirió a los aspectos constitucionales de la medida. No obstante, lo hizo de manera simplista y completamente superficial[9]. Me referiré a esto más adelante.

El entorno y los instrumentos jurídicos para la dolarización es lo que me pidió analizar el presidente Jamil Mahuad entre agosto y septiembre de 1999. Se trataba de establecer, desde el punto de vista del derecho, las vías para una posible dolarización con el fin de contar con un diseño general de los instrumentos jurídicos necesarios para modificar el régimen monetario.

Consulté muchos de los aspectos jurídicos del tema con Mario Prado, entonces miembro del

Directorio del Banco Central del Ecuador, mientras que José 'Pepe' Gutiérrez, secretario del presidente, asumió la tarea de analizar los casos de Panamá, Hong Kong, Argentina, Estonia, Lituania y Bulgaria, que eran los más cercanos a lo que se pretendía poner en marcha en el Ecuador: la primera experiencia de sustitución plena de la moneda nacional por una divisa extranjera[10].

Aunque estos casos similares brindaban pistas desde el lado de la economía, era fundamental establecer cómo a partir de las condiciones específicas del ordenamiento jurídico ecuatoriano se podía poner en marcha una propuesta de dolarización. Que esta última requería una importante reforma legal era una evidencia que no demandaba mayor análisis. Para empezar, el dólar estadounidense no podía circular oficialmente si se mantenían disposiciones legales, como aquella que establecía que el sucre era el medio de pago general, tenía poder liberatorio, circulación ilimitada, curso legal y aceptación forzosa, sin que los pagos en dinero pudieran exigirse en una moneda distinta[11].

Para muchos en el Gobierno, la reforma legal era simple y consistía en identificar las normas que debían reformarse. Hecho esto, el presidente podía enviar un proyecto de ley al Congreso Nacional e, incluso —siendo un tema de urgencia económica—, recurrir al trámite abreviado establecido por la Constitución[12]. ¿Por qué el presidente no lo hizo? Porque las cosas no eran tan simples como preparar un proyecto y remitirlo al Congreso. Durante los veinte años de vida democrática que se cumplían en 1999[13], ni siquiera en los contados momentos en que el Ejecutivo contó con una mayoría parlamentaria existió un Legislativo que esperara ávido los proyectos presidenciales para aprobarlos a la mayor brevedad posible. Incluso en los casos en que la aprobación de una ley en el Congreso tomaba poco tiempo, ello se debía a una previa y muchas veces larga preparación de acuerdos capaces de facilitar el debate y sus resultados. Cualquier iniciativa estaba condenada al fracaso si no se contaba con una mayoría parlamentaria dispuesta a votar por ella. A eso, a la falta de esa mayoría, es a lo que se refería el presidente cuando a comienzos de enero de 2000, en un diálogo con Mario Prado y con el presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, Pablo Better, hizo una afirmación que luego se desfiguraría al presentarse fuera de su contexto: "No estoy dispuesto a dar un salto al vacío".

Problemas constitucionales

Además, había otra dificultad aún mayor. La calidad del sucre como unidad monetaria del Ecuador estuvo siempre establecida en una ley, pero la Constitución que entró en vigencia el 10 de agosto de 1979 elevó la norma, por primera vez en la historia, a la categoría de mandato constitucional[14]. Las sucesivas reformas a la Constitución conservaron la disposición según la cual la unidad monetaria era el sucre, y la Constitución de 1998 la reprodujo en el artículo 264.

No era un tema menor. No solo el hecho de tener que pasar por una reforma constitucional complicaba las cosas, sino que en el caso ecuatoriano el procedimiento implicaba dos debates en el Congreso Nacional con al menos un año de diferencia entre uno y otro, y el voto conforme, en el segundo debate, de las dos terceras partes de los legisladores[15]. Otra posibilidad, igual de compleja, era la convocatoria a una consulta popular, previa aprobación del Congreso Nacional[16].

De esta forma, el argumento de la inconstitucionalidad fue uno de los principales que utilizó el Banco Central del Ecuador para oponerse a la dolarización. Incluso días después de que se optó por el nuevo sistema monetario, la asociación de empleados de la institución publicó un comunicado en el que se oponía a la medida argumentando, entre otras cosas, que la misma era una "clara violación del artículo 264 de la Constitución Política del Estado"[17].

Era evidente que ningún proyecto de reforma sería posible si no podía demostrarse que la adopción del dólar no violaba los mandatos constitucionales. Sin embargo, este no era un tema que estuviera entre las preocupaciones de quienes promocionaban la dolarización por fuera del Gobierno. Cuando en enero de 2000 estuvo listo el proyecto que se enviaría al Congreso, el Instituto Ecuatoriano de Economía Política publicó un estudio (al que ya hice referencia atrás), en el que despachaba el problema con un argumento que sorprendió por lo simplista. Según los autores del documento, bastaba con sustituir al sucre por un nuevo sucre y asignar a este último "la misma tasa de cambio con el viejo sucre que este tiene con el dólar". De este modo, el nuevo sucre sería, "sencillamente, el nombre ecuatoriano para el dólar, así como el balboa es el nombre panameño para el dólar"[18].

Un buen argumento jurídico no debe ser complicado, pero tampoco puede descender al mundo de la vulgar leguleyada. Debe, sobre todo, entender las distinciones que surgen de la norma, cosa que no tenían ningún interés en hacer quienes, preocupados por impedir la dolarización, preferían dar al mandato constitucional sobre la unidad monetaria una importancia más amplia de la que efectivamente tenía. De hecho, la unidad monetaria es solo uno de los elementos de un sistema monetario y, en el caso ecuatoriano, era lo único que en 1999 disponía la Constitución, pues todo lo demás constaba en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado expedida en 1992, que era la que convertía a esa unidad monetaria en medio de pago general y establecía que las obligaciones de pagar en dinero solo eran exigibles en sucres, salvo los casos expresamente previstos[19]. En otras palabras, si bien la Constitución disponía que el sucre era la unidad monetaria, era una ley la que hacía de esa moneda el único medio de pago aceptable en el Ecuador, y si se mira la historia, existían casos en los que, manteniendo la unidad monetaria, se aceptaba que los pagos pudieran ser hechos con monedas extranjeras.

Esto ocurrió, precisamente, cuando se estableció el sucre como unidad monetaria del país mediante un decreto dictado por la Convención Nacional reunida en Quito, el 22 de marzo de 1884, decreto que incluía también una lista de monedas extranjeras que podían usarse como medio de pago[20]. Lo mismo

ocurría en Panamá, donde el balboa no existía simplemente como el nombre panameño del dólar, sino que era una unidad monetaria en un sistema en el que se permite que la moneda estadounidense tenga curso legal en el país[21]. Era posible, entonces, establecer una unidad monetaria y admitir medios de pago adicionales o distintos a la misma. Dado que la Constitución de 1998 se limitaba a regular lo primero (la unidad monetaria), lo segundo (medios de pago) podía ser objeto de un mandato legal.

Visto esto, la dolarización era posible: no se violentaba la Constitución, se mantenía el sucre como unidad monetaria y se disponía que el dólar, u otras monedas, pudieran ser aceptadas como medio de pago en el Ecuador. De hecho, ya una ley de 1994[22] había autorizado a las instituciones financieras a realizar operaciones en moneda extranjera y, de hecho, a fines del siglo xx el dólar se había convertido en una moneda de uso general en el Ecuador, pues la desconfianza en el sucre había hecho que los billetes nacionales fueran desplazados por dólares y que un volumen importante de transacciones se hiciera en moneda estadounidense.

De esta forma, entre fines de septiembre y principios de octubre de 1999, quedó establecida la que sería la definición fundamental para el nuevo sistema: el régimen monetario ecuatoriano se basaría en la libre circulación del dólar o de cualquier moneda extranjera. Esto fue, precisamente, lo que dispuso la ley aprobada por el Congreso Nacional en marzo de 2000: “El régimen monetario se fundamenta en el principio de plena circulación de las divisas internacionales en el país y de su libre transferibilidad al exterior”[23].

A partir de esto se pudo diseñar el contenido básico de una ley para establecer la dolarización, si bien los detalles debían esperar un poco por definiciones que no podían hacerse sino después. Entre ellas, la principal tenía que ver con la alternativa entre manejar una dolarización en la que el sucre siguiera usándose o una en la que fuera retirado de circulación.

En todo caso, estaba claro que el proyecto debía incluir regulaciones sobre el necesario ajuste de las tasas de interés, al que la experiencia argentina había bautizado con una palabra que no aparece en el diccionario (y que, sobre todo, suena estéticamente horrible): desagio; la prohibición de pactar el reajuste de obligaciones; el régimen de transición para las obligaciones generadas con anterioridad a la puesta en marcha del nuevo esquema monetario; y reglas sobre el uso del dólar, en caso de no retirarse los sucres de circulación, o sobre el canje de sucres por dólares, si los primeros dejaban de usarse.

Con el proyecto de reforma definido en sus líneas generales, quedaba lo más difícil: hacerlo posible.

La autonomía del Banco Central como problema

La decisión de poner el proyecto de ley en consideración del Congreso estaba en manos del presidente de la República y esto, que podía pensarse como suficiente, era solo una mínima parte de lo que se necesitaba. Ningún sentido tenía remitir el proyecto al Legislativo si no se tenía un mínimo de certeza sobre la posibilidad de contar con una mayoría que permitiera su aprobación. Pero incluso si esto se conseguía, había un paso previo que no estaba bajo el control del Ejecutivo, sino en manos del Banco Central del Ecuador.

En efecto, un requisito indispensable del proceso de dolarización era la fijación del tipo de cambio de conversión, y esta decisión, por primera vez durante el período democrático que arrancó en 1979, no era competencia del presidente de la República, pues la Constitución de 1998 disponía que la relación de cambio entre el sucre y otras monedas debía ser fijada por el Banco Central del Ecuador[24]. Además, la Constitución había modificado la naturaleza del Banco Central, convirtiéndolo en un ente autónomo y sustituyendo la Junta Monetaria —que contaba con una mayoría de integrantes designados por el presidente de la República—, por un Directorio cuya designación le correspondía al Congreso Nacional.

Pablo Better, presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, y Virginia Fierro, quien tenía a su cargo la gerencia de la institución, se mostraron siempre contrarios a dolarizar[25]. Mientras tanto, Mario Prado y Mauricio Pareja eran los únicos integrantes del Directorio —compuesto por cinco miembros— que defendían la necesidad de la medida. Pero no era solo una posición de los directivos; una mayoría de funcionarios del Banco Central se oponía a la dolarización y, como ya se dijo, expresó en la prensa su opinión contraria a los pocos días de adoptada la medida[26].

Además, el camino hacia la dolarización estaba bloqueado por un Banco Central que persistía en la política de flotación del tipo de cambio que había establecido en febrero de 1999 y que seguía sin producir resultados: la cotización del dólar, que había cerrado en 9.349 sucres al final de febrero de 1999, estaba ya en 16.978 al cierre de noviembre[27].

A mediados de diciembre de 1999, en una reunión tensa y con claros desacuerdos, el presidente Mahuad escuchó de los técnicos del Banco Central del Ecuador una exposición sobre las alternativas para controlar la crisis; la presentación la hizo Pedro Páez, quien después sería un alto funcionario del Gobierno de Rafael Correa. Fue una exposición sesgada que, bajo la formalidad de mostrar ventajas y desventajas de la dolarización, cargaba las tintas sobre las segundas, las presentaba como insalvables, y pretendía demostrar cómo las primeras no eran verdaderamente tales. La que se presentaba como verdadera alternativa a la dolarización era la incautación de divisas. Recuerdo ver al presidente molesto por lo tendencioso del análisis y cómo, cuando Pedro Páez sostuvo que en su propuesta de un tipo de cambio controlado había la posibilidad de que se generara un mercado negro, perdió la paciencia. “¿Posibilidad?”, le dijo. “Te aseguro que el mismo día se instala el mercado negro”.

En dicha reunión fue nuevamente evidente que la inconstitucionalidad de la dolarización era uno de los argumentos fundamentales de la posición del Banco Central del Ecuador. En otra reunión con el

presidente de la República, sus técnicos sostuvieron que el nuevo sistema no podía establecerse sin una reforma constitucional que requeriría “un acuerdo político de una intensidad poco acostumbrada en el Ecuador” y que, aunque la consulta popular era una posibilidad, esta llevaría tiempo y generaría incertidumbre[28]. Para Pedro Páez, vocero de las autoridades del Banco, la dolarización era no solo inconveniente, sino jurídicamente imposible. La estrategia de cargar las tintas contra la dolarización se mostró con claridad en el cálculo de la tasa de cambio que se consideraba adecuada para que arrancara la dolarización cuando Pedro Páez calculó que debía ser de 31.021 sucres por dólar, una cifra políticamente inviable y que, a la larga, se mostró como irreal.

En las reuniones que mantenía el presidente con funcionarios del Gobierno resultaba evidente que la dolarización continuaba sumando adeptos. Sin embargo, seguía siendo rechazada por el Banco Central a quien, como se dijo, correspondía fijar el tipo de cambio y, con ello, dar el paso inicial para que el proyecto pudiera ponerse en marcha.

Al terminar 1999 el dólar se cotizaba en 20.000 sucres, y en los primeros días de enero de 2000 llegó a los 25.000. Ante la disparada del dólar, el 4 de enero el presidente Mahuad se reunió con los miembros del Directorio y la gerente del Banco Central del Ecuador. Pablo Better insistió en continuar con lo que se venía haciendo, lo que implicaba que la dolarización seguía bloqueada. Con el propósito de tranquilizar a los mercados, disipar dudas y generar confianza, se convino en hacer al día siguiente una presentación pública con la presencia del presidente del banco, el Frente Económico y el superintendente de Bancos y Seguros. Se acordó que la intervención no descartaría la posibilidad de dolarizar.[29]

Terminada la reunión, comenté los resultados con Javier Espinosa (secretario de Estado de Economía[30]), Pepe Gutiérrez y algunos de los miembros del Directorio del Banco Central (Mario Prado, Mauricio Pareja y Modesto Correa). Ninguno de ellos tenía ni un mínimo de confianza en lo que podía ocurrir al día siguiente.

Lamentablemente, las dudas se confirmaron. El país esperaba el anuncio de un golpe de timón y escuchó, por el contrario, un poco más de lo mismo. Tras la intervención de Pablo Better, el dólar llegó hasta los 30.000 sucres, y aunque cerró ese día en poco menos de 24.000, la hiperinflación ya tocaba a la puerta. La necesidad de dolarizar ya era evidente, pero el presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador se negaba a verla y tampoco se había conseguido formar una mayoría parlamentaria que apoyara la medida, pese a que se venía trabajando en ello desde diciembre.

Aunque las puertas seguían cerradas, no podíamos correr el peligro de no estar preparados si llegaban a abrirse. Durante la primera semana de enero, y con más intensidad luego de la fracasada intervención del presidente del Banco Central, trabajé en los primeros elementos del proyecto de ley para implantar la dolarización. A los temas que ya habían sido preparados en los últimos meses del año que acababa de terminar había que sumar una serie de reformas que permitieran fortalecer la medida en campos como el financiero, el laboral, la contratación pública y los hoy denominados *sectores estratégicos*[31].

Luis Benalcázar, desde el Consejo Nacional de Modernización, se encargó de procesar las propuestas que sobre estos temas tenía esa institución, y para los aspectos de detalle de la dolarización, Mario Prado asumió la tarea de desarrollar un proyecto de regulaciones económicas para el adecuado manejo del nuevo sistema, así como una propuesta para el reajuste de las tasas de interés.

Al mismo tiempo, Mario promovía activamente, dentro del Banco Central, la necesidad de optar por la dolarización. Para el viernes 7 de enero, se había sumado Modesto Correa a su opinión favorable a la medida: de esta forma, había ya una mayoría capaz de resolver la fijación del tipo de cambio de conversión en el Directorio para adoptar el dólar y, con ello, dar el primer paso para dolarizar. Sin embargo, la mayoría parlamentaria seguía sin concretarse.

La tarde y noche de ese viernes el presidente Mahuad mantuvo una larga reunión con su gabinete, en la que explicó con detalle la situación del país. Aunque desde hacía algún tiempo el Gobierno tenía claro que la dolarización era la mejor alternativa técnica para salir de la crisis y ahuyentar el fantasma de la hiperinflación, los bloqueos institucionales impedían poner en marcha la medida. En esos momentos ya resultaba inocultable que había una conspiración en marcha para sustituir al presidente y que varios sectores usufructuaban el descontento social y la agitación en las calles para sus propósitos golpistas. Su combate a la dolarización era una poderosa arma adicional, y como tal la usaban. De acuerdo con la reflexión del presidente, el análisis debía centrarse en si convenía que el Gobierno, en caso de poder hacerlo, adoptara la dolarización, o si esto afectaría más bien la credibilidad de la medida.

El sábado 8 de enero Patricio Vivanco, embajador del Ecuador ante la Organización de Estados Americanos —quien se encontraba en Quito—, y yo participamos en la reunión que mantuvo el presidente Mahuad con Pablo Better. Este último no estaba dispuesto a aceptar la dolarización, pero se comprometió a convocar al Directorio del Banco Central y a no poner obstáculos para que, si la mayoría estaba de acuerdo, se adoptara la medida.

El domingo siguiente empezó con la noticia de que Modesto Correa había dado marcha atrás y que, por lo tanto, nuevamente no había los votos en el Directorio del Banco Central del Ecuador. “Estoy de acuerdo con la dolarización”, le dijo Correa a Mario Prado, “pero creo que debe decidirla otro Gobierno”.

Después de comunicarle al presidente Mahuad la posición de Modesto Correa, Mario Prado, frustrado por la inacción del Directorio del Banco Central, le manifestó su decisión de renunciar. Lo

hizo el mismo domingo 9 de enero con un documento en el que defendía la dolarización ante el Congreso Nacional, por considerar que era la única posibilidad de controlar la crisis; allí se lamentaba la falta de consensos y el bloqueo institucional, derivados de la confusión entre "la única herramienta que le queda al Ecuador para evitar el colapso total" con un "mecanismo político coyuntural".

La Ley Trolebús

Otros colegas contarán en detalle —y mejor— lo ocurrido el fin de semana del 8 y 9 de enero de 2000, y cómo un acuerdo con el Legislativo le dio al presidente Mahuad la fuerza suficiente para presionar al Banco Central del Ecuador a tomar la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana. Eso fue lo que hizo en el mensaje que transmitió al país la noche de ese 9 de enero: mostrar la decisión gubernamental de optar por la dolarización como único camino para salir de la crisis y forzar a las autoridades que tenían la responsabilidad de tomar las medidas para ello, fundamentalmente el Directorio del Banco Central, a hacerlo.

Lo que comúnmente se dice es que con ese anuncio se decidió dolarizar. Esa apreciación no es correcta: con ese anuncio se comunicó la decisión, que ya estaba tomada desde antes y que se volvió viable en el momento en que se consiguió una mayoría en el Congreso Nacional, mayoría que era necesaria para remover al Directorio del Banco Central del Ecuador si no adoptaba la medida y para aprobar las leyes que requería la dolarización para aplicarse en la práctica.

Dicho en otras palabras, esa apreciación es cierta si se piensa que fue ese mensaje político el que abrió el camino a la implantación del nuevo esquema monetario. Pero la verdad es que no era el presidente de la República quien podía individualmente resolver el asunto. La competencia para hacerlo estaba, por mandato constitucional, en manos de un Banco Central que rechazaba abiertamente la medida y de un Congreso Nacional donde pesaban más otro tipo de cálculos que los que imponía la urgencia de contener la hiperinflación.

En diciembre de 1999, el diario *El Comercio* publicó un análisis en el que destacó que el Congreso, a lo largo del año que terminaba, no solo no había generado propuesta alguna en torno a la crisis, sino que se había convertido en un importante obstáculo para que los varios proyectos de ley que había enviado el Ejecutivo para enfrentar los problemas de la economía pudieran ser aprobados[32].

Si los partidarios de la dolarización en el Directorio del Banco Central hubieran seguido siendo minoría, o si el Congreso hubiera seguido viendo para otro lado, el anuncio del 9 de enero habría quedado como un simple dato histórico; no habría sido más que un intento fracasado por hacer que el sistema monetario se adaptara a la realidad de una economía que, de hecho, estaba altamente dolarizada.

Si nos diéramos a la tarea de calificar los días de un período histórico, podríamos hablar de días aburridos, heroicos, agitados, trágicos o terribles; de acuerdo con esta clasificación, el lunes 10 de enero de 2000 —el día siguiente al anuncio de la dolarización en cadena nacional— sería un día elocuente. Sin que existiera nada más que una exigencia presidencial para que las autoridades monetarias tomaran una decisión y sin que hubiera aún ninguna disposición obligatoria sobre el particular, la calma volvió a los mercados y el caballo desbocado de la inflación se detuvo en seco.

Pasadas las cinco de la tarde empezó la sesión del Directorio del Banco Central, en la que estuvieron presentes también el ministro de Finanzas Alfredo Arízaga, el superintendente de Bancos Jorge Guzmán y el subsecretario técnico de Finanzas Alonso Pérez. Para ese momento, Mario Prado —quien debía seguir actuando hasta ser legalmente reemplazado— y Mauricio Pareja ya no eran la minoría del Directorio. Modesto Correa había decidido apoyar el nuevo esquema monetario —aunque el Gobierno siguiera siendo el mismo— y Enrique Chávez prefirió sumarse a la mayoría y no aliarse con Pablo Better.

Instalada la sesión, el Directorio aceptó las renuncias presentadas por Virginia Fierro-Renoy y Patricio Proaño Salvador, quienes hasta ese día ocupaban la Gerencia y la Subgerencia del Banco Central del Ecuador, respectivamente. Hecho esto, Pablo Better, con la autorización del Directorio, se retiró para preparar la renuncia que, según anunció, presentaría ante el Congreso Nacional.

La sesión continuó bajo la presidencia de Modesto Correa y el Directorio resolvió designar como nuevo gerente del Banco Central del Ecuador a Miguel Dávila, uno de los pocos técnicos de la entidad que apoyaban la dolarización y que, hasta la fecha, había estado actuando en el proceso de saneamiento del Banco Popular. No deja de ser diciente que pocas horas antes se hubiera impedido su acceso al edificio del Banco Central.

El Directorio resolvió determinar "una nueva política de participación en el mercado cambiario", fijando la cotización de la moneda norteamericana en 25.000 sucres por cada dólar, y disponiendo que el Banco Central canjeara a ese valor "los sucres emitidos en monedas y billetes"[33].

En la Asesoría Jurídica de la Presidencia, que funcionaba en unas oficinas de la planta baja —desangeladas, frías y oscuras—, empezamos entonces la preparación del proyecto de ley que debía remitirse al Congreso Nacional sobre la base de los textos que se venían trabajando desde el último trimestre del año anterior. Mario Prado, cuya renuncia fue aceptada por el Congreso el 12 de enero, continuó colaborando en la preparación de la propuesta. El trabajo que realizó con los abogados del Banco Central y con los técnicos de la Fundación Mediterráneo —que bajo la dirección de Guillermo Mondino aportaron las enseñanzas de la experiencia argentina— fue fundamental para cubrir los aspectos de detalle de la dolarización.

Dos temas tuvieron particular importancia: la nueva configuración del balance del Banco Central del Ecuador y las reglas de reajuste de las tasas de interés.

Lo primero, trabajado por los técnicos del Banco Central bajo la dirección de Miguel Dávila, tenía un único objetivo: generar confianza en el funcionamiento del sistema mediante la transparencia total en la presentación de la información financiera que, además de publicarse periódicamente, debía tener un formato comprensible. Con este propósito se incluyó en el proyecto la obligación de publicar la información semanalmente, y el mandato de dividir el balance en cuatro sistemas; con esto último, las cuentas propias de la dolarización se separaron de las demás del Banco Central y permitieron ver con claridad que se contaba con suficientes recursos en la reserva internacional de libre disponibilidad (RILD) para respaldar el funcionamiento del nuevo esquema monetario[34].

En cuanto a lo segundo —el reajuste de las tasas de interés, que bordeaban el 70% para depósitos y créditos en sucres— era un tema indispensable para proteger a los prestatarios del desequilibrio que se produciría si las tasas de interés pactadas en sucres se mantenían inalteradas pese a la adopción del dólar. Esperar el trámite legislativo era la única alternativa exenta de peligros y absolutamente clara desde el punto de vista legal, pero para los deudores implicaba daños de difícil o imposible reparación y a costa de una injustificada transferencia de recursos a los acreedores, pues mientras se esperaba a que el Congreso dictara la ley, los deudores debían seguir pagando sus deudas con tasas de interés elevadísimas (por estar en sucres, debido a la depreciación de la moneda). Luego de consultas y análisis de escenarios, siempre en coordinación con el gerente del Banco Central, optamos por asumir el riesgo y definir el sistema de reajuste sin esperar a la aprobación de la ley.

Las regulaciones directamente relacionadas con la dolarización no fueron las únicas que se incluyeron en el proyecto de ley. El nuevo sistema monetario hacía necesario modificar varios cuerpos legales para que estos ensamblaran adecuadamente con aquel. Muchos de estos textos se venían trabajando ya desde los últimos meses de 1999 con los abogados de las instituciones públicas a cargo de los sectores involucrados bajo la coordinación de Luis Benalcázar, responsable legal del Consejo Nacional de Modernización.

Fue esta acumulación de reformas la que acabó dando a la ley el nombre con el que sería conocida: Trolebús o, simplemente, Trole. Alguien se refirió a los diversos temas involucrados como una larga fila de vagones y de ahí, en lugar de la imagen del tren, surgió otra que se vinculaba más con el presidente de la República: el trolebús. que se construyó durante su gestión como alcalde de Quito. Poco después, la ley que se dictó con el propósito de fomentar la inversión en varios sectores fue bautizada como Trolebús ii[35]. Hoy, un motor de búsqueda de leyes dará la respuesta adecuada si se busca simplemente ‘ley Trolebús’.

La ley, claro, debía tener un nombre oficial, pero quienes trabajamos en los textos estábamos más preocupados por estos que por el título que podía darse al proyecto. Seguramente hubiéramos acabado por hablar de ‘Ley de dolarización’ o algo parecido —o incluso, por prescindir completamente de un título—, pero en los días previos al golpe de Estado recibí una llamada de Patricio Vivanco.

Él me argumentó que, para implementar un nuevo sistema monetario en el Ecuador, la ley necesitaba tener una denominación acorde a la importancia de lo que, sin duda, era un cambio radical en el manejo de la economía ecuatoriana. De esta forma, proponía que el conjunto de reformas se reuniera bajo el nombre de Ley para la Transformación Económica del Ecuador. Me gustó la propuesta, y ese fue el texto que escribí para encabezar el proyecto que, ya concluido, quedó en la computadora de la Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República cuando nuestro trabajo se vio interrumpido por el golpe de Estado del 21 de enero de 2000.

Ya instalado el nuevo Gobierno, entregué el texto a David Paredes, quien se hizo cargo temporalmente de la Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República, y fue ese el proyecto que, sin mayores modificaciones, se presentó al Congreso Nacional a mediados de febrero de 2000 y se promulgó como ley de la República el 13 de marzo[36].

A lo largo de estos años he oído repetidas veces la pregunta de por qué, si dolarizar era la solución para la crisis que debió enfrentar el Gobierno presidido por Jamil Mahuad, se esperó hasta enero de 2000 para hacerlo. He visto también cómo la respuesta antojadiza y malintencionada de muchos, que se puede resumir como “Mahuad improvisó una medida para tratar de salvar a su Gobierno”, se ha instalado entre los ecuatorianos como una de las posibles explicaciones cuando se habla de lo ocurrido en ese entonces.

En realidad, lo obvio de la medida aparece solo en retrospectiva. A toro pasado[37], cuando una solución técnica funciona, se refuerza la idea de que se trataba de la única posible y se la piensa como una evidencia que nadie podía dejar de aceptar, igual que si se tratara de hervir agua o de prender fuego. Pero cuando el toro está al frente, las cosas son completamente distintas: las propuestas abundan y el camino que, cuando damos la vuelta, se ve recto y despejado, no acaba de aparecer cuando miras hacia adelante. En el caso de la dolarización, tan bien nos ha ido con ella que la generalidad tiende a pensar que era obvia; sin embargo, incluso ahora, no pocos la consideran como un error.

Pero tampoco una reforma económica puede funcionar como ha funcionado la dolarización si simplemente se la improvisa. Lo que hubo, en el caso que nos ocupa, fue un largo y detallado trabajo previo, ignorado por explicaciones simplistas para las cuales una decisión de política económica es el resultado de querer y hacer, y no —como ocurre en la vida real— el resultado de un complejo proceso de condicionantes de todo tipo que contienen las expectativas que cabe esperar dentro del límite de lo

posible.

---

1 Doctor en Jurisprudencia, especialista en derecho público y profesor titular del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Ha desempeñado diversas funciones de asesoría en el sector público (Vicepresidencia de la República, Congreso Nacional, Tribunal Supremo Electoral, Contraloría General del Estado, Banco del Estado, Banco Central del Ecuador y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). Fue director de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador durante el Gobierno de Jamil Mahuad Witt. El autor agradece muy especialmente a Cristina Pazmiño, María Paula Marroquín y Sol González, quienes leyeron una primera versión de este artículo y aportaron valiosas sugerencias para mejorarlo.

2 Dos Juntas de Gobierno y un presidente interino (Isidro Ayora) gobernaron el Ecuador entre 1925 y 1928, luego del derrocamiento del Gobierno constitucional de Gonzalo S. Córdova en la llamada Revolución Juliana, acaecida el 9 de julio de 1925. Ayora continuó en funciones como presidente constitucional hasta 1931. Durante estos años se retiró a los bancos privados la competencia para emitir moneda y se creó un ente emisor oficial, el Banco Central del Ecuador.

3 A diferencia de la dolarización —en la que se sustituye la moneda nacional por una divisa extranjera—, la convertibilidad utiliza la moneda extranjera como moneda ancla, lo que significa que la moneda del país sigue circulando, pero se la puede cambiar libremente y en cualquier momento por la moneda ancla. Entonces, la autoridad monetaria, tiene un límite para la emisión monetaria, que es el valor total en la moneda ancla que mantenga en sus reservas. De no ser así, la autoridad monetaria corre el riesgo de no poder canjear toda la moneda nacional que se encuentra en circulación.

4 Cordeiro, J.L. (1998). *La segunda muerte de Bolívar… y el renacer de Venezuela.* Caracas: CEDICE. Precisamente en Venezuela, el presidente Rafael Caldera analizó años antes la posibilidad de dolarizar con la asesoría de Steve Hanke. Este último venía trabajando sobre el tema en varios países, en colaboración con Kurt Schuler.

5 El Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP) fue fundado en 1991 por Dora Ampuero y se autodefine como "un centro de estudios privado, independiente y sin fines de lucro dedicado a la promoción de las ideas liberales clásicas: libertad individual, mercados libres, gobierno limitado, propiedad privada y estado de derecho". Su sitio web es https://ieep.org.ec/

6 López, F. (1999). *Por qué y cómo dolarizar*. Guayaquil: ESPOL.

7 Cordeiro, J.L. (1999) *La segunda muerte de Sucre… y el renacer del Ecuador*. Cámara de Comercio de Guayaquil.

8 Un buen ejemplo puede verse en López, F. (1999). *Por qué y cómo dolarizar*. Guayaquil: ESPOL, pp. 48-50.

9 Instituto Ecuatoriano de Economía Política (2000). Dolarización oficial en Ecuador. En Acosta, A, & Juncosa, J. (Eds.) *Dolarización: Informe urgente.* Quito: ILDIS/Abya Yala, p. 80.

10 Panamá utilizó el dólar desde que se estableció como República, pero con una unidad monetaria propia: los otros países establecieron cajas de convertibilidad, pero no llegaron a sustituir sus monedas nacionales por una divisa extranjera. El búlgaro era un caso particularmente interesante, por las similitudes que tenía con el ecuatoriano. En enero de 1997, Bulgaria enfrentaba una hiperinflación del 500% que, para marzo, llegó al 2.000%. Adicionalmente, la banca estatal —que representaba el 80% del sector bancario—, tenía a nueve de sus diez bancos con capital negativo y más de la mitad de su cartera vencida; la mitad de los bancos privados, entre ellos algunos de los de mayor tamaño, estaban técnicamente en quiebra; un tercio del total de los bancos del sistema tuvieron que cerrarse. En julio de 1997 se estableció una caja de conversión, con el marco alemán como moneda ancla, lo que permitió que la inflación se redujera al 13% a mediados de 1998 y al 1% al final de ese año; las reservas estuvieron cerca de cuadruplicarse y la tasa de interés, que había superado el 200%, bajó al 5,2%, mientras que ningún banco requirió el apoyo estatal desde la puesta en marcha del nuevo sistema. Tomado de Gulde, A. (septiembre, 1999) El Régimen de caja de conversión en la estabilización búlgara. *Finanzas & Desarrollo: Revista trimestral del Fondo Monetario Internacional*, 36(3), 36-39.

11 Congreso de la República del Ecuador (1992, 7 de mayo). Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Registro Oficial 930, Suplemento, arts. 3 y 4.

12 Como ocurre en la actualidad, la Constitución vigente en 1999 establecía en su artículo 155 que en casos de urgencia económica, el presidente de la República estaba facultado para remitir al Congreso Nacional proyectos de ley calificados como urgentes, que debían ser tratados en un plazo máximo de treinta días. Ver Asamblea Nacional Constituyente (1998, 11 de agosto). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1.

13 El 22 de junio de 1970, el presidente José María Velasco Ibarra, quien había sido elegido dos años antes para un período constitucional de cuatro años, asumió los plenos poderes y estableció una dictadura civil. El 15 de febrero de 1972 fue derrocado por las Fuerzas Armadas y sustituido por el general Guillermo Rodríguez Lara, a quien el 11 de enero de 1976 lo reemplazó una Junta Militar de Gobierno, integrada por los comandantes del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea ecuatorianas. La Junta puso en marcha un proceso de retorno al régimen constitucional que culminó el 10 de agosto de 1979 con la entrega del poder a Jaime Roldós Aguilera, quien había triunfado en el proceso electoral del 29 de abril de ese año.

14 Antes del 10 de agosto de 1979, la norma que regulaba la unidad monetaria del Ecuador era el artículo 6 de la Ley de Régimen Monetario, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 56 del 31 de marzo de 1976.

15 Asamblea Nacional Constituyente (1998, 11 de agosto). Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 1, art. 282.

16 Asamblea Nacional Constituyente (1998, 11 de agosto). Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 1, art. 283.

17 Los empleados del Banco Central del Ecuador al país (2000, 15 de enero). *Hoy*.

18 Instituto Ecuatoriano de Economía Política (2000). Dolarización oficial en Ecuador. En Acosta, A, & Juncosa, J. (Eds.) *Dolarización: Informe urgente*. Quito: ILDIS/Abya Yalap, p. 80.

19 Congreso de la República del Ecuador (1992, 7 de mayo). Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Registro Oficial 930, Suplemento, arts. 3, 4 y 5.

20 Convención Nacional del Ecuador (1884). Decreto de la Convención Nacional de 22 de marzo de 1884, arts. 4 y 10. En *Leyes y decretos expedidos por la Convención Nacional de 1883.* Quito: Imprenta del Gobierno.

21 Convención Nacional de Panamá (1904, 5 de julio). *Ley 84 de 28 de junio de 1904 sobre moneda.* Gaceta Oficial 33

(segunda época). Para el efecto, ver el artículo primero.

22 Congreso de la República del Ecuador (1994, 12 de mayo). *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.* Registro Oficial 439, Suplemento. Para el efecto, ver el artículo 51.

23 Publicada en el Suplemento del Registro Oficial 34 del 13 de marzo del 2000. Para el efecto, ver el artículo primero.

24 Hasta 1976, el tipo de cambio lo fijaba el artículo 28 de la Ley de Régimen Monetario (Suplemento del Registro Oficial 356, 6 de noviembre de 1961). El 31 de marzo de 1976 (Suplemento del Registro Oficial 56) se promulgó una nueva Ley de Régimen Monetario, reformada, en la que el artículo 28 disponía que la relación de cambio internacional del sucre debía fijarla el presidente de la República, previa sugerencia de la Junta Monetaria. La Constitución que entró en vigencia en 1979 recogió esta disposición en su artículo 55 y asignó al presidente de la República la competencia para fijar el tipo de cambio; esta norma no fue modificada por ninguna de las múltiples reformas que, hasta 1997, se hicieron a la Constitución. En concordancia con el mandato constitucional, en 1992 la nueva Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado dispuso, en su artículo 48, que la "forma de establecer la relación de cam-bio internacional del sucre será fijada y modificada por el presidente de la República, previo informe de la Junta Monetaria" (Suplemento del Registro Oficial 930, 7 de mayo de 1992). Este último artículo fue derogado tácitamente por el primer inciso del artículo 264 del texto constitucional de 1998, que entregó al Banco Central la competencia para fijar la relación de cambio entre el sucre y otras monedas (Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998).

25 En diciembre de 1999 el Banco Central del Ecuador publicó un estudio de Virginia Fierro en el que la autora abogaba por el tipo de cambio flexible: Fierro-Renoy, V. & Brito, P. (1999, diciembre) Metas de inflación explícita: un esquema alternativo de política monetaria bajo tipo de cambio flexible. En Banco Central del Ecuador (ed.). *Notas Técnicas de la Dirección de Investigaciones Económicas*, nota técnica 60. Disponible en https://bit.ly/3nvngG7.

26 Los empleados del Banco Central del Ecuador al país (2000, 15 de enero). *Hoy*.

27 De acuerdo con el tipo de cambio sucre-dólar histórico, disponible en el sitio web del Banco Central del Ecuador en http://bit.ly/37oqdlY (consultado el 19 de noviembre de 2020).

28 En realidad, hablar de reforma constitucional como requisito previo para la dolarización era cerrar el paso a la medida, porque no solo se requería una mayoría calificada en el Congreso sino, además, dos debates, entre los cuales debía mediar, al menos, un año.

29 La denominación de frentes (interno, externo, económico y militar) la estableció la Ley de Seguridad Nacional (Registro Oficial 892, 9 de agosto de 1979), que estuvo vigente hasta 2009, y se refería a la agrupación de los ministerios de Estado en áreas de trabajo. De origen claramente militar, el término se ha mantenido en el lenguaje común de los ecuatorianos.

30 Al asumir el cargo, el presidente Mahuad, en ejercicio de sus competencias constitucionales, estableció un nuevo esquema de organización ministerial por áreas de trabajo, cada una de ellas conformada por varios ministros bajo la coordinación de un secretario de Estado, y posteriormente, se introdujeron algunos cambios que incluyeron una nueva denominación: ministros secretarios de Estado. Vale la pena indicar que este esquema es muy diferente del que después implantó el Gobierno de Rafael Correa, pues este último creó ministerios coordinadores como entes públicos, cada uno con un aparataje completo de unidades administrativas y servidores públicos. Los ministerios coordinadores del presidente Mahuad no eran instituciones sino únicamente cargos; el ministro coordinador no tenía bajo su mando una institución ni una estructura administrativa, sino que era un funcionario que coordinaba a los ministros de su área. Las secretarías de Estado se crearon con el Decreto Ejecutivo 3 (Registro Oficial 3, 13 de agosto de 1998) y se convirtieron en ministerios secretarías de Estado por medio del Decreto Ejecutivo 1177 (Registro Oficial 261, 24 de agosto de 1999).

31 La Constitución de 2008 recuperó la terminología militar de "sectores estratégicos", dejada de lado por el texto constitucional de 1998, para referirse a "la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determine la ley" (Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 313).

32 "El Congreso no respondió a la crisis" (1999, 29 de diciembre). *El Comercio*, p. A2.

33 Resolución DBCE-049-D del Directorio del Banco Central del Ecuador, conforme al acta 073, correspondiente a la sesión del Directorio del 10 de enero de 2000, p. 18. Curiosamente, no he encontrado publicada esta resolución en el Registro Oficial.

34 Para una explicación técnica sobre este tema puede verse Dávila, M. (2017, 11 de enero). ¿Cómo se hizo en la práctica la dolarización ecuatoriana? *Polémika: Revista del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito*, 11, pp. 24-28. Igualmente, Dávila explica el sistema de cuatro balances en el artículo incluido en este libro.

35 Congreso de la República del Ecuador (2000, 18 de agosto). *Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana*. Registro Oficial 144, Suplemento.

36 Congreso de la República del Ecuador (2000, 13 de marzo). Ley para la Transformación Económica del Ecuador Registro Oficial 34, Suplemento.

37 Según la Real Academia Española, esta locución adverbial viene del mundo taurino y significa "después de haber perdido o dejado pasar la oportunidad" (N. del E.).

La política social del Gobierno de Jamil Mahuad

José Gutiérrez Witt[1]

Nadie gobierna en el vacío.
El ejercicio del poder es determinado por miles
de interacciones entre el mundo
de los poderosos y el de los débiles;
más aún, porque estos mundos no están
divididos por una línea clara:
todo el mundo tiene una pequeña parte
de sí mismo en los dos[2].

VÁCLAV HAVEL,
primer presidente de la República Checa
(1993-2003)

Contra la tendencia dominante en la política del Ecuador a finales de los años noventa que exigía denostar al enemigo político, parar cualquier proyecto inacabado del anterior gobernante e iniciar con proyectos propios de rápida ejecución y gran impacto visual, el presidente Jamil Mahuad decidió que, además de poner en marcha lo prometido en su campaña electoral, habría que continuar aquello que se estuviera haciendo bien.

En su discurso de posesión en el Congreso Nacional el 10 de agosto de 1998, Mahuad dio una señal de apertura y de confianza en la continuidad política diciendo lo siguiente:

> Mi Gobierno va a escuchar, va a escucharlos a todos, va a pedir ayuda, va a pedir consejo a todos y hará lo que crea más conveniente para el país (...). Este país demanda, por lo menos, cuatro o cinco buenos gobiernos consecutivos, uno detrás de otro. Pensemos que a los ciudadanos no nos puede ir bien si al Gobierno le va mal. Somos pasajeros en este avión llamado 'país' y nos interesa el éxito del piloto de ese avión llamado 'Gobierno'. La carrera política no debe ser una carrera de obstáculos sino una de relevos, de postas. Cada uno corre cuatro años, hace lo suyo y entrega la posta al que sigue.

Una vez en el Gobierno, y en consonancia con lo anterior, el presidente Mahuad continuó con algunos programas de administraciones anteriores. Continuó, por ejemplo, con la entrega de los bonos de vivienda que ya se habían propuesto en el Gobierno de Fabián Alarcón y amplió su cobertura, así como con los proyectos educativos que habían iniciado en el Gobierno de Sixto Durán Ballén. Así mismo, pidió al ministro de Relaciones Exteriores, José Ayala Lasso, permanecer en su puesto para que continuara encabezando el equipo de la Cancillería con la misma sabiduría, así como a José Gallardo, ministro de Defensa, porque había dado muestras de que su vocación de paz y su decisión de no retroceder no se excluían mutuamente.

A diferencia del presidente que se posesionaba, para pocos políticos ecuatorianos era muy clara la necesidad de empezar por la paz: en el presupuesto general del Estado (PGE) de 1998, el gasto de defensa nacional había aumentado con respecto a 1997 en 737.593 millones de sucres —equivalentes a USD 180 millones—, cifra que en ese tiempo equivalía al 67% de los derechos arancelarios a la importación, al 52,6% de los impuestos al comercio internacional o al 27,7% del impuesto al valor agregado (IVA). Seguir destinando esos montos tan altos para la defensa nacional era un despropósito descomunal y era claro que debía pararse. Detener el aumento del gasto militar era una tarea prioritaria y una de las más importantes en términos fiscales: en el presupuesto de 1999, la curva de crecimiento del presupuesto de defensa empezó a disminuir y el aumento en términos reales fue menor: 557.098 millones de sucres —que por efecto de la devaluación del sucre correspondió solamente a USD 81,7 millones—, lo que significó el 46,4% del aumento global del PGE de dicho año. Aunque la tensión bélica en el país se redujo a cero en 1999, había que afrontar las tareas de desminado y eso suponía un fuerte gasto. Para el año 2000, el aumento en sucres del PGE fue de 323.275 millones de sucres, que también por efecto de la devaluación ya significó nada más que USD 18,1 millones.

Fue posible reducir los incrementos porque se decidió reducir a la mitad el gasto en la "llamada a acuartelamiento" para nuevos reclutas en la fuerza terrestre de las Fuerzas Armadas y cancelar la asignación de nuevos recursos para compra de armamento. Esta restricción de personal y presupuesto fue una grave afrenta que fue vengada por ciertos oficiales el 21 de enero de 2000 cuando promovieron el golpe de Estado que terminaría con el Gobierno de Jamil Mahuad.

"Debemos pasar de la cultura de la confrontación a la cultura de la concertación y negociación. Empecemos escuchando. Dejemos de gritar para que nuestras propias palabras puedan escucharse",

pidió el presidente Mahuad en su discurso de posesión. *"Sin paz no hay pan"*, dijo, citando al presidente de Colombia, Andrés Pastrana, "y pan es lo que más necesita nuestra gente. Por eso, la paz tiene ahora un nuevo nombre: se llama Desarrollo". Ahí estaba la primera piedra de su política social, su cimiento, y por ahí comenzó.

No es unánime el criterio de lo que se entiende por políticas sociales. En mi opinión, la definición más precisa de estas es la de Eurosocial, el programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina: "Son la forma más explícita y directa mediante la que el Estado reduce las inequidades sociales y, por tanto, construye cohesión social, brindando oportunidades productivas, desarrollando las capacidades individuales y asegurando la protección universal"[3].

"Combatir a la pobreza es el eje del programa social de un Gobierno social", remarcaba el presidente Mahuad a propósito de la palabra 'social' en su discurso. "Creemos en la doctrina social de la iglesia, en la opción preferencial por los pobres, en la economía social de mercado y en la Tercera Vía para el desarrollo (…), en la disciplina económica, en el papel subsidiario del Estado y en una fuerte inversión social para los pobres.

Días antes de su posesión, el presidente electo del Ecuador se había reunido en Washington con los organismos multilaterales de crédito y había advertido allí que, en las condiciones económicas del Ecuador, se priorizaría la inversión en el sector social[4]. Fue gracias a su determinación que en el Ecuador de finales del siglo xx se pudo crear el primer programa de transferencia directa de recursos a las poblaciones más vulnerables: el Bono Solidario, que parece calzar de manera precisa en la definición de Eurosocial. Algunos países de la región —como era el caso de Brasil y México, economías que por su tamaño parecían ser los únicas aptas para hacerlo— ya habían iniciado este tipo de transferencias y habían tenido buenos resultados. En el Ecuador, los gobiernos anteriores habían comenzado a transferir recursos para construcción y mejoramiento de vivienda a través de bonos directamente entregados a los constructores, pero no se había pensado aún en ayudas sin intermediación a los compradores y, de manera tan directa, a la población más vulnerable.

El Bono Solidario —que como cualquier transferencia directa de efectivo reactivaba la pequeña economía por el lado de la demanda— nació apenas poco más de un mes después de iniciado el Gobierno de Jamil Mahuad. Nació como una ayuda 'en metálico' a madres de familia, jóvenes en su mayoría, que vivían en situación de pobreza extrema y representaban alrededor de la décima parte de la población ecuatoriana. La ayuda que estas madres recibieron mensualmente en 1998 equivalió a USD 23,6 de 2019. Para dimensionar el tamaño del esfuerzo que el Gobierno estaba haciendo para entregar esta ayuda, basta comparar los presupuestos del Gobierno en ese año, 1998, y el de 2013, año en el que dicho bono llegó a los 50 dólares: USD 2.537 millones en 1998 contra USD 32.366 millones en 2013[5]. Si se hubiese mantenido la relación entre el valor del bono y el presupuesto, en el año 2013 dicho bono tendría que haber sido de USD 304,9, es decir, seis veces el monto de USD 50 que desde 2013 y hasta hoy se entrega.

La efectividad del bono como método de asignación de recursos dirigido a los más pobres —y que también incluía entre los beneficiarios a discapacitados y ancianos— es reconocido en la actualidad en muchos estudios y resaltado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[6]. Este bono, que fue el mayor en América Latina por el porcentaje de población al que llegaba —45 % de las familias ecuatorianas— sufrió un golpe pocos años después. La mezquindad política hizo que en 2003, con la asunción de un nuevo Gobierno, se le cambiara el nombre al programa por el más teatral de Bono de Desarrollo Humano, reduciendo paradójicamente el universo de beneficiarios y condicionándolo a que las madres presentaran registros de asistencia de sus hijos a la escuela o al colegio y que registraran algunas vacunas.

El Bono Solidario permitió construir el primer y único registro de personas en situación de pobreza en el Ecuador que luego, con enorme miopía, se ha desconocido en gobiernos posteriores en lugar de usarse para futuras focalizaciones de ayuda. Es el caso, por ejemplo, de las ayudas que necesitarían los afectados por las alzas del precio de los combustibles que se han dado en los últimos meses y que afectan en mayor medida a quienes reciben el bono por ser los más pobres. Es bueno recordar que el bono fue implementado como medida social compensatoria a la posterior eliminación de los subsidios a la gasolina, el gas y la electricidad en 1998. Sin embargo, en buena hora, a mediados de 2020 existen algunas ayudas estatales que se otorgan en función de estos registros, como es el caso de los beneficiarios de las subvenciones para paliar las consecuencias de la COVID-19.

A pesar de que las decisiones en el Gobierno de Jamil Mahuad se tomaban con rapidez y se implementaban con celeridad, causaba desazón en el equipo de colaboradores lo rápido que se esfumaban los avances logrados en las economías de las familias más pobres debido a la devaluación de la moneda y la inflación creciente, pues el Bono Solidario perdía capacidad de compra a causa de la inflación[7]. En vista de que los resultados positivos duraban muy poco y de que el tema de dolarizar la economía estaba instalado en la opinión pública nacional desde 1998, para comienzos de 1999 el sector social del Gobierno participaba con esperanza en las conversaciones sobre la posibilidad de dolarizar la economía. No obstante, comprendíamos la cantidad de temas que había que aclarar. Tomar una medida de semejante calado requería analizar una enorme cantidad de detalles con las personas adecuadas, vencer la resistencia institucional, batirse con la inexistente experiencia mundial en una medida comparable y develar la enconada disputa de intereses que se expresaban en las diversas opiniones que llegaban al presidente desde distintos puntos: algunas disfrazadas de certezas técnicas, otras abiertamente apocalípticas y otras puramente emocionales.

No obstante, ninguna obra social importante de gobiernos anteriores se detuvo en agosto de 1998 con la posesión de Jamil Mahuad como presidente del Ecuador. No hubo espacio para la tradicional política nacional que pretende recomenzarlo todo con cada nuevo Gobierno, reescribiendo la historia del Ecuador con los resultados de cada nueva elección. No hubo espacio para la demagogia.

Enfrentando el tema de la falta de vivienda

Cuando el presidente Mahuad se refirió al tema de la vivienda en su discurso de posesión —tema que se había vuelto aún más urgente por los desastres provocados por el fenómeno de El Niño—, dijo lo siguiente: "Entregaremos 300.000 soluciones de vivienda utilizando materiales prefabricados, producidos por microempresas comunitarias. Batiremos el récord en construcción de viviendas populares, contando con la participación comunitaria, de ONG, sectores públicos y privados, y con subsidios directos a la población".

Un artículo de la revista *Ecuador Debate* de abril de 2009, en el que se trató el tema de la vivienda social sostenible, da cuenta de cómo se fue cumpliendo esa promesa*:*

> En 1998, el Gobierno de Jamil Mahuad, del partido Democracia Popular, ofreció un nuevo rumbo. Las ofertas de carácter social fueron su característica. El MIDUVI incorporó el concepto de mejoramiento de la vivienda a través del crédito e implementó el bono para vivienda. Se entregaron 23.833 bonos para vivienda nueva, 24.054 bonos para mejoramiento, evidenciándose una vez más la focalización de las acciones[8].

En 1998, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) diseñó los bonos para mejoramiento de vivienda en todo el Ecuador a partir de la constatación de que un porcentaje elevado de casas envejecidas no cumplían con las condiciones para ser consideradas viviendas adecuadas, pero que con inversiones razonables se las podía convertir en tales.

En 1999 se entregó en soluciones de vivienda el equivalente a lo que habían entregado gobiernos anteriores durante periodos completos de cuatro años. El Gobierno de Jamil Mahuad logró hacerlo en un año porque cambió la filosofía y la concepción de la construcción de vivienda popular. El ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, Teodoro Peña, diseñó un sistema de apoyo gubernamental para quienes no tenían vivienda propia. De acuerdo con este sistema, la vivienda la construiría el sector privado y los beneficiarios —la gente más pobre del país— accedería a esta por medio del programa ABC de la Vivienda: A por *ahorro* (en dinero o con su terreno), B por *bono* (que era una donación no rembolsable) y C por *crédito hipotecario* (obtenido en una entidad privada que tendría que competir para ofrecer la mejor alternativa de financiamiento al beneficiario). Era la suma de ahorro, bono y crédito la que le permitiría a la gente más pobre del país acudir con libertad a cualquier constructor privado para que construyera su casa o para buscar la vivienda independiente que estuviese a la altura de sus posibilidades, y para comprarla con plena autonomía. Para ser beneficiarias del bono, las familias debían tener un ingreso máximo de USD 360 y tendrían que ahorrar un mínimo del 10% del valor de la propiedad, que tenía que mantenerse depositado en una de las instituciones financieras autorizadas por el Gobierno y entregarse en el momento de la entrega definitiva de la vivienda. De esta forma, la fórmula ABC (ahorro+bono+crédito) concretaba la formulación política del Gobierno (esfuerzo+Estado+mercado) y remplazaba la ecuación simple del pasado (regalo=voto).

El programa ABC de la Vivienda le permitió al Estado elevar su eficacia, pues dejó atrás procesos ineficientes y costosos como la ubicación y licitación de compra de los terrenos, la licitación de construcciones, la asignación vía concurso y la financiación directa. Anteriormente, los programas de este tipo terminaban siempre tarde, mal o nunca, con altos costos e intereses altísimos para los futuros dueños. Con el nuevo programa, las viviendas dejaron de costar tanto y pudieron ser pagadas por la gente que más las necesitaba[9]. De esta forma, en lugar de ser promotor y ejecutor, se redefinió el papel del Estado como regulador y facilitador en el campo de la vivienda, involucrándose a la empresa privada mediante reglas claras y procesos transparentes.

Esta política social multiplicó la construcción de viviendas en el país, lo que se vio reflejado en los resultados publicados al final de 1999[10]. Gracias a ella, superar el déficit crónico de vivienda en el país tenía, por fin, buenas perspectivas. Desafortunadamente, por causa del golpe de los coroneles[11] no se pudo arrancar con el programa previsto de 35.000 soluciones de vivienda para los damnificados por el fenómeno de El Niño en la Costa ecuatoriana, que iba a ser lanzado en los primeros días de febrero de 2000. El plan era construir viviendas con la fundación El Hogar de Cristo[12], donde el costo de cada vivienda se calculaba en algo menos de un salario mínimo de hoy. De acuerdo con el plan, el Gobierno iba a asumir dos terceras partes de ese costo y la restante la asumiría el beneficiario, y el costo total se pagaría en 36 cuotas mensuales. De esta forma, en tres años los afectados por El Niño tendrían vivienda propia.

Sin embargo, pese a que el diseño del programa tomaba en cuenta la estrecha economía de los beneficiarios potenciales, seguía existiendo un factor de inseguridad para las familias en el mediano y largo plazo: ¿cuántos sucres harían falta en los siguientes años para pagar las cuotas a las que se comprometían? Mientras que la población pobre del país no hacía planes a futuro, la inflación convertía la moneda en un bien efímero que debía ser convertido en cosas tangibles en el menor tiempo posible para no perder su valor. En los últimos años, el sucre había venido perdiendo su función como reserva de valor y como patrón de pagos diferidos. Esta situación era conocida por todos los ecuatorianos y vivida de distinta forma: los menos favorecidos la sufrían, los sectores medianamente informados de la

clase media la conocían, y las clases altas la administraban mejor por tener acceso al ahorro en dólares.

El MIDUVI continuó con el desarrollo y ampliación de sus obligaciones permanentes por medio de la dotación de agua y alcantarillado, y logró incrementarla para un cuarto de millón de familias que un año antes no contaban con esta. Para finales de 1999, el Gobierno había logrado que una amplia mayoría de la población ecuatoriana tuviera luz eléctrica, que alrededor del 70% de su población contara con servicio de agua potable y que casi la totalidad de la población infantil asistiera a la escuela primaria.

Para que esto fuera posible, tuvieron especial importancia las decisiones adoptadas por la Secretaría de Estado de Desarrollo Humano (SEDEH) para atender de manera integral y eficiente el área social. El presidente Mahuad creó esta Secretaría, que contaba con la participación de los Ministerios de Educación y Cultura, Trabajo, Salud Pública, Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Instituto Nacional del Niño y la Familia. El objeto de esta Secretaría era descentralizar y desconcentrar las actividades propias de esos ministerios y reconocer a las comunidades locales como los escenarios propicios para los procesos de desarrollo humano. Para canalizar dichos esfuerzos a través de entidades locales y participación comunitaria se constituyeron los Consejos de Desarrollo Humano Local con el propósito de combinar eficientemente las capacidades y esfuerzos de la comunidad local y la acción descentralizada del sector público para pres-tar servicios y dinamizar el mercado local como un espacio de oportunidades.

La experiencia de la Alcaldía usada para enfrentar otras carencias sociales

En su discurso de posesión, al hablar de la tercera de las armonías que necesitaban los seres humanos para estar sanos —de acuerdo con la sabiduría de los habitantes de la meseta Andina del lago Titicaca, los aymara—, Jamil Mahuad dijo: “Nuestra familia es el Ecuador entero. Pero es una familia llena de injusticias. El 60% de nuestra gente es pobre y debemos sacarla de la pobreza comenzando hoy. Para conseguirlo vamos a cambiar la educación, mejorar la salud, incrementar la seguridad ciudadana, dar vivienda y trabajo”.

Durante su periodo como alcalde de Quito (1992-1998), la prioridad de Mahuad fue resolver los problemas más urgentes de los barrios más necesitados de la capital: los barrios del sur y del extremo norte. Aunque existían propuestas para construir un metro para la ciudad, este no se podía hacer debido a sus costos elevados, de manera que se construyó el Trolebús, un sistema integrado de transporte masivo inaugurado en 1994 que llevaría a los capitalinos con rapidez a sus destinos. No se construyeron bulevares, pero se construyó la avenida Oriental y se amplió la avenida Panamericana Norte, con el propósito de descongestionar las vías y facilitar el acceso a Quito desde las provincias del norte. También se construyó el Parque Metropolitano, un extenso parque de 557 hectáreas al norte de la ciudad, para llenar una necesidad latente de espacio público, pues la ciudad había crecido a punta de cemento y ya no había lugar en ella para disfrutar de aire puro. Además, se acercó a la gente a la cultura con el Mes de las Artes —un programa creado por la Alcaldía que difundía la cultura popular en todos los espacios de esparcimiento de la ciudad durante el mes de agosto— con el objeto de resolver un problema de pertenencia a la ciudad y de esparcimiento de los ciudadanos. También se privilegió la gestión en la salud con el impulso decidido al Patronato Municipal —entidad municipal que se reorganizó para ampliar los servicios de atención primaria a embarazadas— con el objeto de resolver otras carencias de atención médica básica de la gente más pobre. Con este mismo espíritu de atención a los problemas más urgentes, Jamil Mahuad realizaría su labor en la Presidencia de la República.

Como presidente, la “fuerte inversión” que prometió en su discurso de posesión para el área social se topó con una realidad cuyos detalles más dramáticos habían sido ocultados hasta el momento: el país estaba virtualmente en bancarrota. Sin embargo, a pesar de que 1999 fue el año más aciago de la crisis económica que afectó al Ecuador a finales del siglo xx, el Gobierno pudo destinar un porcentaje importante del PGE a obras que parecerían imposibles de realizar, con presupuestos tan bajos, en los tiempos posteriores del despilfarro y de los sobreprecios (2006-2016). En 1999 se invirtió el equivalente a USD 656 millones[13] —el 25,8% del PGE[14], que alcanzó los USD 2.537 millones[15]— en el área social.

Además de los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda, dos instituciones debían enfrentar tareas de orden social: el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y el Fondo de Inversión Social Ecuatoriano (FISE). La acción del INNFA se enfocó en mantener y mejorar los cuidados de niños en condiciones de extrema vulnerabilidad: niños y niñas entre los seis meses y los seis años de edad cuyas familias trabajaban fuera del hogar y no tenían acceso al cuidado diario adecuado, y que de acuerdo con el Ministerio de Inclusión Social representaban algo más de un millón. El INNFA también debía dar respuesta a situaciones extraordinarias de salud, malformaciones de nacimiento o accidentes en dicha población.

El INNFA tuvo especial relevancia en la atención en salud y el abordaje de temas como el abandono infantil y problemas de violencia intrafamiliar, que tuvieron un importante reconocimiento como política social por parte del Gobierno de Mahuad. Un informe posterior resaltó su trabajo de la siguiente manera:

El impacto potencial del programa sobre el desarrollo humano de los sectores (nutrición, salud, mejor aprendizaje y resultados educacionales) es importante. El programa promueve, además, el empleo en las comunidades atendidas: genera empleos directos (madres comunitarias) y, si bien no hay estudios que lo confirmen, es probable que los centros de cuidado infantil tengan un efecto positivo

sobre la participación laboral femenina[16].

La acción del INNFA era realizada por madres comunitarias elegidas por la propia comunidad que recibían una remuneración por atender los centros de desarrollo infantil durante ocho horas diarias, cinco días a la semana.

Paola Mahuad Calderón —la hija del presidente, encargada de las funciones de primera dama— decidió ayudar a paliar un problema crónico en Ecuador del que ninguna institución se había encargado hasta entonces de manera responsable: el embarazo precoz. La situación económica del país exigía que cualquier iniciativa nueva que no estuviese en los presupuestos del Estado buscara financiamiento que no comprometiera recursos públicos. Los presupuestos, además, se alimentaban de recaudos en sucres, pero con la inflación galopante, estos se volvían cada vez más exiguos. El presidente había renunciado a gastar más allá de los ingresos permanentes, de manera que Paola, apoyada por su padre y por algunos funcionarios de instituciones gubernamentales, puso manos a la obra y creó la Fundación Niña Madre, una fundación que recibiría recursos de organismos internacionales, fundaciones nacionales y países amigos. La UNICEF aportó a la fundación toda la información estadística con la que contaba y que tenía relación con el embarazo precoz.

Es importante destacar las acciones de Paola al frente de este tema. Con la ayuda de un grupo de profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad San Francisco de Quito, Paola y su equipo dieron forma a un proyecto de apoyo a jóvenes madres desde la gestación y en el posterior alumbramiento, junto con apoyo en educación y reinserción social. El proyecto fue presentado en Canadá ante las primeras damas de Iberoamérica y organismos internacionales en septiembre de 1999 y atrajo muchas muestras de simpatía y promesas de financiamiento por la visión que presentaba. Así mismo, Paola consiguió que el Congreso aprobara una reforma a la Ley de Educación —que fue preparada por profesores de la Universidad San Francisco de Quito y juristas del Gobierno—, el cual calificó como violación a los derechos humanos a la práctica infame y recurrente en el país de expulsar a las niñas de los colegios si estaban embarazadas. Tristemente, cuando la fundación debía empezar a marchar, el golpe de Estado en enero de 2000 cortó su vuelo.

La importancia de los fondos de emergencia

Los vecinos de los sectores rural y urbano marginales se beneficiaron de las inversiones en infraestructura social a través del Fondo de Inversión Social Ecuatoriano (FISE). El presidente Mahuad convocó a los responsables de la obra pública durante su gestión como alcalde de Quito para que desempeñaran esta tarea. Bajo la dirección del ingeniero Teodoro Abdo Sarrás, más de 1.000 pequeños constructores y 800 profesionales de otras especialidades contrataron y construyeron cerca de 1.500 aulas equipadas con cocinas en las que las organizaciones de madres de familia preparaban las colaciones y almuerzos escolares con los alimentos proporcionados por el Gobierno. A través de estas comidas —y a un costo de 15 centavos de dólar por cada niño atendido, el más bajo entonces en Latinoamérica[17]— se les suministraba a los niños el 60% de las calorías que necesitaban para estar sanos.

El FISE construyó también miles de letrinas secas para mejorar las condiciones sanitarias y cientos de guarderías para aliviar la carga a madres trabajadoras en las zonas más vulnerables del país, así como escuelas de educación especial, hogares de ancianos y un número muy importante de viviendas para los maestros[18], pues la única forma de exigirles a los profesores que llegaran diariamente a impartir conocimientos en lugares tan alejados del país era creando esa infraestructura para ellos y sus familias.

“Soy, por convicción, un municipalista: vengo de un Municipio”, dijo el presidente Mahuad en su discurso de posesión al referirse a su apoyo a las instancias de decisión local. “Apoyaré el principio de que los problemas deberán ser resueltos por las instancias más cercanas a la población, y estos son los Gobiernos municipales, y sus derechos serán respetados, independientemente de partidos políticos o de la posición que tengan ellos y que sirvió para que llegaran a los puestos que tienen”. La experiencia municipal le había enseñado que la mejor priorización de obras se conseguía cuando esta nacía en las comunidades y asambleas en las que, por lo menos, la mitad de los asistentes eran mujeres. Mahuad creía que ellas tenían mucho más claro que los hombres cuáles eran las verdaderas necesidades de las familias, pues veía que cuando esta regla no se cumplía, la priorización terminaba favoreciendo la construcción de canchas deportivas y casas comunales.

En su discurso, el presidente Mahuad dijo que el país tendría “educación descentralizada y moderna, salud preventiva —con énfasis en agua potable— y salud hospitalaria”. Con esta motivación, durante su Gobierno se construyeron plantas de tratamiento de agua potable con sus redes de distribución y proyectos de alcantarillado sanitario en las provincias de la Sierra Norte (Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar).

Así mismo, para tratar de replicar el éxito del Patronato Municipal en Quito, en 1999 se construyeron y equiparon centros de salud y se construyeron puentes, escalinatas y vías empedradas para mejorar la movilidad de personas y productos, permitiéndoles a los productores agrícolas llevar su producción a los mercados locales. La totalidad de las obras construidas dieron trabajo durante ese año a unos 30.000 trabajadores de la construcción, calificados y no calificados, de las propias localidades. Todo aquello que pudiera generar empleo privado y que pudiera impulsar a los pequeños constructores fue priorizado por el presidente Mahuad en su agenda de gobierno. Se evitaron los conflictos con

contratistas por medio de una valoración de los contratos en dólares para evitar los incumplimientos debido a las pérdidas por inflación, y se les dieron anticipos suficientes y pagos a tiempo, mientras que una auditoría vigilaba el avance de las obras.

Implementando otros programas en educación con escasos recursos

Con el programa MEC-BID —liderado por el Ministerio de Educación, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo— se estructuraron los centros educativos matrices (CEM): colegios a los que pasaban los estudiantes que terminaban la educación primaria en escuelitas locales y que estaban dotados de mejor infraestructura y con mayor capacidad de estudiantes. Fiel a su promesa de "desarrollar proyectos en zonas de la frontera norte con el presidente Andrés Pastrana y hacer lo mismo en la frontera sur con el presidente [Alberto] Fujimori" —y como lo prometió ante los presidentes presentes en su posesión y sin conocer aún el destino que habrían de tener sus acercamientos con el presidente del Perú—, el presidente Mahuad pidió acelerar la construcción de los centros educativos matrices en las zonas rurales del país, privilegiando los pueblos cercanos a las fronteras —lo que finalmente se hizo—, y se incluyó capacitación docente para cambiar los métodos de educación y aterrizar la reforma educativa (conocida como la Reforma Curricular Consensuada para la Educación Básica) que afectaba la Ley de Educación aprobada en 1996.

Los ministros responsables del Ministerio de Educación —Vladimiro Álvarez, hasta su paso al Ministerio de Gobierno, y Rosángela Adoum, que lo continuó con éxito— y del proyecto MEC-BID trabajaron con los municipios y sus alcaldes para hacer de la escuela el centro de la vida de la comunidad y para que fueran las comunidades, también, quienes priorizaran la obra municipal. Sin embargo, avanzar en esto requería cambiar un absurdo que en algún momento de la historia del país se había normalizado, pese a ser ilógico: los centros educativos no podían decidir la contratación de los maestros, pues sus partidas —la asignación presupuestaria individual que recibía cada profesor— ya no eran manejadas por el Estado, sino que eran propiedad de cada profesor.

Hasta entonces, los profesores disponían libremente de sus partidas, hasta el punto de permutárselas entre ellos y negociar el lugar en el que querían dictar clases. Para esto bastaba la anuencia de los directivos corporativos —dirigentes del gremio de maestros con derecho a voto—, quienes, reunidos en la Comisión Nacional de Escalafones y Ascensos —conformado en su mayoría por delegados de la Unión Nacional de Educadores (UNE) y los directores de las escuelas, también parte de ese gremio, y en minoría por delegados del Ministerio de Educación y Cultura—, eran los únicos que podían decidir el destino de sus maestros, autorizar traslados, sancionar o, en último caso, despedir a los profesores.

El presidente Mahuad tenía clara la idea de que mientras este esquema no se modificara de manera profunda y el gremio de maestros mantuviera este poder de decisión, cualquier intento por descentralizar los temas educativos y trasladar a las comunidades esas responsabilidades serían vanos. Un primer paso en esta dirección se dio cuando se logró trasladar unas 5.000 partidas de maestros a los centros educativos matrices de todo el país. Las comunidades tuvieron entonces, por primera vez, la posibilidad de escoger los maestros que querían contra-tar. Fue un intento de descentralización que terminó revirtiéndose apenas terminó el Gobierno de Jamil Mahuad, pues en poco tiempo las partidas volvieron a manos del Ministerio de Educación. Esta reversión significaba devolver las partidas a sus viejos 'propietarios' individuales y era una forma de retornarle a los dirigentes del gremio de maestros el control total sobre sus afiliados cotizantes.

A comienzos de la década del noventa, los maestros ecuatorianos de centros de educación fiscal afiliados a la une —entidad de vieja filiación maoísta— habían tomado la decisión de crear el Fondo de Cesantías del Magisterio Ecuatoriano (FCME). Este fondo constituyó un fideicomiso con cuentas individuales que terminó siendo manejado por el Filanbanco, entidad que quebró finalmente en 2001 luego de la crisis bancaria de 1999. Como lo cuenta su máximo directivo, Juan José Castello, el 80% del fondo fue convertido a dólares en octubre de 1998[19]. Hoy, cuesta creer que una de las agrupaciones sociales que combatieron más activamente la propuesta de dolarización fueran los colectivos de maestros, pues es evidente que dolarizaron el fondo un año antes de implementarse la medida. Entre los absurdos de esta historia está la de que el sucesor en la Presidencia de la República, habiéndose visto obligado a ratificar la medida de la dolarización en el mismo mes en que fue decretada (9 de enero de 2000), tuvo su primer encuentro con la realidad con una huelga del gremio de maestros en los primeros días del mes de marzo, encabezada por maestros del Frente Patriótico que se oponían a la dolarización[20].

Solo la manipulación miope de los dirigentes del magisterio puede explicar su oposición a la dolarización, pues si bien los maestros afiliados al fondo recibían préstamos en sucres, estos préstamos tenían altas tasas de interés. Dichos préstamos eran pagados con la extracción de una parte de sus salarios, y dado que estos no podían ser revisados en proporción a la inflación, ellos terminaban asumiendo todo el costo de la inflación en ascenso, pues lo que les quedaba del salario después de descontar las cuotas tenía cada vez un menor poder de compra. La mayor incongruencia era que el propio fondo había servido para comprar dólares y, por lo tanto, para presionar la subida de la divisa. En palabras de un directivo que solo valoraba el crecimiento del fondo y no el bienestar de sus aportantes, la compra de dólares le permitió al fondo "superar con éxito la terrible crisis del año 1999".

Hoy, cuando el fondo que en 1998 tenía USD 7 millones y casi 70.000 afiliados se ha convertido en

uno con USD 405 millones y 140.000 afiliados, se tiene que aceptar en silencio el acierto del Gobierno de Jamil Mahuad de dolarizar la economía. Se concluye entonces que la dolarización permitió mejorar la economía de los maestros de base, pues hoy los afiliados del fondo son dueños de 8.000 viviendas construidas con sus propios recursos, lo cual habría sido imposible de pensar cuando sus economías estaban en sucres. Lo triste del asunto es que los maestros eran pobres y debían resolver sus problemas económicos con una moneda que valía muy poco. Mientras tanto, los poderosos —entre ellos, el propio fondo del magisterio—vivían en la estabilidad de un mundo paralelo dominado por el dólar. Para finales del siglo XX, los trabajadores en el Ecuador no dejaban de producir riqueza, pero les era imposible guardar partes pequeñas como ahorro. Quienes lo intentaron —atraídos por las altas tasas de interés ofrecidas por los bancos para captar clientes— vieron luego esos ahorros desvanecidos por la inflación y por la quiebra de los bancos.

Otro componente importante de la inversión en educación durante el gobierno del presidente Mahuad fue la infraestructura educativa. Los pocos créditos de organismos multilaterales que vinieron del BID fueron importantes para construir parte de dicha infraestructura y para dotar de textos y material didáctico a las bibliotecas. En el intento de llevar un conocimiento útil a los niños del sector rural se crearon granjas con animales y pequeños sembríos para que aprendieran a trabajar la tierra. De los centros educativos matrices que se construyeron, entre 15 y 20 pequeñas escuelas rurales dependían de cada uno de ellos y estaban ubicadas principalmente en las áreas de frontera. Los niños que estudiaban en esas escuelas asistían luego a los centros educativos matrices cuando terminaban sus primeros seis años de primaria, siempre y cuando los centros estuvieran ubicados cerca a sus hogares.

Sin embargo, la crisis económica y la constante devaluación de la moneda a finales de la década de los noventa terminaron deteriorando de manera dramática la situación de los centros de enseñanza, al punto de que pronto la carga económica se fue trasladando a los padres de familia. En el Gobierno constatamos con dolor que muchas veces los padres habían tenido que asumir el costo de los útiles y materiales escolares que las escuelas debían suministrar para poder funcionar. Siempre fuimos conscientes de que si no se tomaba una decisión que parara el desgrane de la economía familiar y la de los organismos del sector público (que tenían sus presupuestos en sucres), ninguna acción de ninguna naturaleza en el área social, o en cualquier otra área, tendría futuro. Para algunos apologistas de la dolarización que daban consejos a gritos al presidente sobre la necesidad de implementar la medida, dolarizar significaba literalmente salvar al mercado de una inflación que disminuía el consumo. No obstante, para el presidente era necesario estar seguros de que la dolarización iba a salvaguardar la capacidad de demanda de la población en general, que sostendría los recursos del Estado y que apuntalaría el sector productivo.

La crisis económica y la devaluación del sucre afectaron los recursos asignados a la educación pública. De acuerdo con un informe del Ministerio de Bienestar Social, pese a que las transferencias de la caja fiscal al Ministerio de Educación crecieron 27,2% por alumno entre 1998 y 1999, el decrecimiento medido en dólares fue del -42.5%[21]. Al panorama de una caja fiscal quebrada se sumó la drástica elevación de los salarios de los maestros de la UNE que el presidente Fabián Alarcón había permitido en 1997, al no vetar el aumento que el Congreso saliente aprobó en dicho concepto para 1998, 1999 y 2000. El Congreso tomó esta decisión de manera ilegal, pues no le correspondía, y de manera ilegítima, pues no definió las fuentes de financiamiento que debían cubrir esos aumentos[22].

Un intento por ganar eficiencia en el campo de la salud

El área de salud pública del Gobierno fue dirigida por un humanista, el médico cuencano Édgar Rodas, quien ocupó el Ministerio de Salud. Entre sus creativas ideas estuvo la construcción de una sala de operaciones sobre ruedas que llegaba a áreas remotas de los Andes, a pequeñas comunidades pesqueras en la Costa y a zonas apartadas de la selva ecuatoriana. También implementó rápidamente una filosofía de la atención preferencial a la población más pobre, y de mayor eficiencia en la gestión de unos recursos económicos que eran escasos. Así mismo, colaboró en la formulación de una nueva política de salud que consistía en que el Gobierno transfería a los hospitales los costos de atención en función del número y tipo de servicio de salud que efectivamente se prestase.

Dada la probada eficiencia del Bono Solidario y del Bono de la Vivienda, se programó la creación del Bono de Salud. Este sería recibido por las madres más pobres del país al presentarse el certificado de asistencia de sus hijos a los controles de salud. El bono sería complementario al Bono Solidario y no se condicionaría uno al otro. Desafortunadamente, también el golpe de Estado impidió que se estableciera como una medida más de la política social, y los Gobiernos originados en el golpe no impulsaron ni el Bono de Salud ni el Bono Educativo, que debían ser implementados mediante pequeños cambios en la Ley de Educación en el año 2000. Estos bonos o subsidios directos con dinero público iban directamente a las manos de los más necesitados y no se desviaban hacia las clases media y alta y al contrabando, como sí era el caso con el subsidio a los combustibles y al gas, cuyos precios se pusieron a valor real (sin subsidio) en el Gobierno del presidente Mahuad y luego se desajustaron por la dinámica de depreciación e inflación del sucre.

El complejo tema del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

La Constitución de 1998, que inició su vigencia el mismo día de la posesión de Jamil Mahuad como

presidente, previó la creación de una comisión interventora para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Para presidirla, el presidente Mahuad designó al economista Alfredo Mancero Samán, catedrático independiente que había producido bastante literatura sobre la historia y potencialidades del IESS. Mancero propuso el cambio del modelo de reparto de beneficios —que sigue vigente— a un modelo de capitalización individual, manteniendo un componente estatal complementado por un pilar privado. En este modelo se buscaba que el aportante recibiera información sobre el rendimiento de su dinero y pudiera elegir una institución distinta (pública o privada) para depositar sus aportes para salud y jubilación. Anteriormente, el jubilado no sabía si su dinero rendía ni cómo se distribuían los beneficios que su ahorro generaba. En la propuesta se contemplaba la obligación de la entidad de entregar esa información al contribuyente, lo que ponía gran presión en los futuros directivos de la seguridad social para hacer buenas inversiones y rendir cuentas sobre ellas. Esta propuesta —que finalmente no prosperó— habría acabado con la inveterada costumbre de prestar el dinero al Gobierno o de invertir en lo que este ordenara, sin considerar los intereses económicos legítimos de sus afiliados.

La Comisión Interventora del IESS produjo hasta noviembre de 1999 proyectos de ley para reducir los gastos administrativos del IESS, eliminar la corrupción interna y limitar la excesiva influencia del sindicalismo en el manejo institucional. La Ley de Seguridad Social —que finalmente se aprobó en noviembre del 2001— otorgó libertad a los afiliados para que escogieran los centros de salud a donde quisieran asistir y les permitió capitalizar sus aportes y recibir beneficios por sus ahorros, en forma similar a los que podrían lograr en una entidad financiera privada. Con esta medida, y siguiendo el ejemplo de la transformación que se logró en el Servicio de Rentas Internas (SRI) —que pasó de ser una raquítica subsecretaría del Ministerio de Finanzas, con niveles de corrupción escandalosos, a convertirse en una institución limpia con estructura moderna y control estricto a los funcionarios—, se buscaba sanear y fortalecer al IESS. Además, la comisión propuso reconocer la totalidad de los ingresos del trabajador como base imponible para el cálculo de los aportes a seguridad social y un incremento paulatino de las contribuciones de empleados y empleadores. Lo primero fue logrado, y es lo que le ha permitido a esta institución aumentar el volumen de los recursos que maneja hasta hoy a través de su política de inversiones.

Estos logros en el tema de la seguridad social se han dado pese a que su manejo posterior fue tan impúdicamente político[23] que se llegó a sacrificar el interés general de los afiliados para financiar al Gobierno, llegándose al límite inaudito en 2015 de un alineamiento de los directivos del IESS con los gobernantes para justificar el retiro del aporte del 40% al que por Ley estaba obligado el Estado.

La mayor declaración de áreas protegidas en la historia

Un hecho que es necesario destacar del Gobierno de Jamil Mahuad —no solo porque refleja su filosofía humanista, sino por el significado que tuvo para la población amazónica y los pueblos de esa región del Ecuador— es la declaratoria de área protegida a la mayor extensión territorial en un país de la que se tenga registro.

La única ministra de Ambiente que ejerció durante el gobierno de Mahuad fue Yolanda Kakabadse, quien había construido su carrera en el mundo de la conservación del medioambiente como gestora de la Fundación Natura y de la Fundación Futuro Latinoamericano, que propugnaban el cuidado de la naturaleza y el desarrollo sustentable. A ella y a la decisión del presidente Mahuad se debe la declaración como zonas intangibles a las de Cuyabeno y el Yasuní, que cubren cerca de un millón de hectáreas en la región amazónica del país, y que constituyen a la fecha el mayor territorio designado a nivel mundial para la conservación de la biodiversidad y el efectivo ejercicio del respeto a los pueblos en aislamiento voluntario. De hecho, la motivación de las declaratorias que prohibieron la extracción de recursos naturales en ciertas zonas de la Amazonía —por ejemplo, en el inmenso territorio conocido con la sigla ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini), en el valle del Yasuní— fue el respeto a la voluntad de aislamiento de los pueblos de la zona y la necesidad de preservar su enorme biodiversidad.

Un hecho como este merece ser reconocido como parte de la política social del Gobierno de Mahuad. Esta decisión, que por primera vez tomaba un país en el mundo, le valió al Ecuador ser distinguido con el premio Regalo a la Tierra del Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF). Pasados varios años, se decidió desconocer la prohibición de extracción de recursos naturales de la zona e iniciar la explotación de la riqueza petrolera que allí existe. Desde entonces, el colectivo Yasunidos ha dado una dura batalla contra la extracción de recursos, pero no ha logrado parar dicha explotación[24].

El mejor legado de política social: la dolarización

“Incluso un acto puramente moral que no tenga ninguna esperanza de un efecto político inmediato y visible puede, gradual e indirectamente, ir ganando con el tiempo en importancia política”[25], escribió el dramaturgo Václav Havel —posteriormente el primer presidente de la República Checa— al presidente de su país en 1968 cuando, siendo un preso político, animaba a este a tomar medidas que, aunque no le aseguraban su gloria inmediata, sacarían a Checoslovaquia de la crisis en que se hallaba sumida.

Para finales del siglo xx en Ecuador, la dolarización era apoyada por un porcentaje muy pequeño de la población. Sin embargo, para el Gobierno —quien estudió y exploró su implementación en el segundo semestre de 1999— cada vez fue más evidente que era urgente adoptarla. Hoy es posible decir que decretarla fue un acto puramente moral que apuntaló la política social, pues aseguró la sostenibilidad

de los programas de combate a la pobreza y privilegió el bienestar duradero de la mayoría de la gente. Quienes aseguran que la dolarización fue, por el contrario, un acto meramente político para salvar la Presidencia, deberían revisar los diarios de la época para comprobar la oposición mayoritaria de la sociedad a la dolarización. ¡Salvar una presidencia por medio de una medida con la que estaba en desacuerdo la mayor parte del país no parecería muy lógico!

La realidad que prometía el cambio de moneda fue resumida por el presidente Mahuad en su último discurso público, que dio en el Congreso Nacional el 15 de enero de 2000, cuando solicitó el apoyo de los diputados para aprobar la ley que materializaba la dolarización:

> Yo quiero invitarlos a que ustedes aprueben una ley que le diga al pueblo ecuatoriano 'tú tienes derecho a soñar, tú tienes derecho a progresar, tú tienes derecho a tener esperanza'. Tú, ama de casa, que vas a comprar en los mercados, tienes derecho a esperar que la inflación sea en el año 2000 diez veces menor que en el año 1999. Tú, pequeño industrial, que importas materia prima, tienes derecho a esperar que el dólar se fije en 25 mil y no suba ni un centavo más. Tú, agricultor, tienes el derecho a recibir préstamos que a fin de año estén con el 10% de interés y no en las tasas del 200 y más por ciento que había. ¡Tienes derecho!

En el discurso, el presidente expuso las ventajas de ganar en dólares y el efecto que tendría la fijación de la tasa de cambio para estabilizar la economía del país y devolver la confianza de los mercados internacionales:

> Ha habido una gran cantidad de declaraciones diciendo que quien gana con un esquema de dolarización es el que gana en dólares. Se ha publicado mucho eso y la verdad es exactamente la contraria: el que gana en dólares gana con la devaluación, el que gana en dólares cada vez recibe más sucres y vive más cómodo. El que gana en sucres ve que su poder adquisitivo todos los días va bajando, el que gana en sucres siente que recibe la misma cantidad en sucres pero que cada vez le alcanza para menos. El rato en que se fija un tipo de cambio definitivo, el rato en que se establece una tasa de interés a nivel internacional, más o menos del 10%, todo se estabiliza, la economía se ancla, la esperanza vuelve, los capitales regresan, el empleo crece y ponemos las bases para un despegue; así que es una ley que le dice al pueblo ecuatoriano "las cosas van a cambiar".

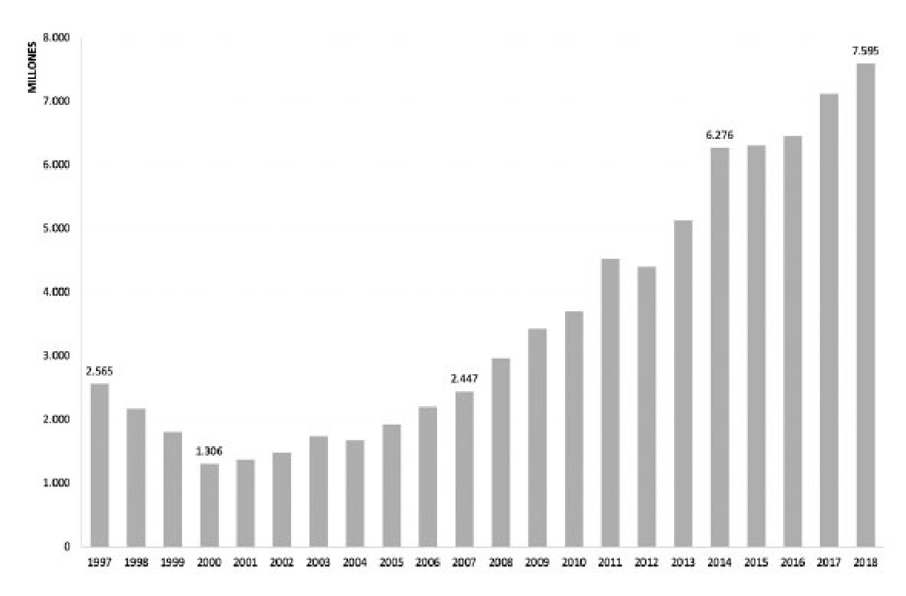
¡Y cómo cambiaron!

En su discurso de posesión como presidente de la República Checa en 1990, Václav Havel dijo lo siguiente sobre el papel de la confianza de un presidente para oír a sus ciudadanos: "La confianza en uno mismo no es orgullo, es justo lo contrario: solo una persona o una nación que confía en sí misma, en el mejor sentido de la palabra, es capaz de escuchar a los demás, aceptarlos como iguales, perdonar a sus enemigos y lamentar su propia culpa"[26]. El presidente Jamil Mahuad, al haber confiado en su experiencia política y en su intuición, dio por medio de sus acciones una muestra de autoconfianza y de fe en el país que gobernaba. Las políticas que adoptó dieron como resultado inmediato casi dos décadas de prosperidad, estabilidad y mejora en los índices macroeconómicos y sociales más importantes. Aunque se sucedieron tres presidentes, y dos vicepresidentes asumieron el cargo tras golpes de Estado, el crecimiento económico —aunque con altibajos— fue de los mejores y más estables registrados en la historia republicana del país.

Como se puede observar en la figura 1, las exportaciones no petroleras venían decreciendo desde antes de 1997 y lo hicieron hasta el 2000, el año de la dolarización. Con los niveles de ingresos por ventas en el exterior que veníamos logrando habría sido muy difícil sostener la dolarización. Además del crecimiento de las exportaciones —tanto en volumen como en valor—, y aunque la figura no lo revela, la oferta exportable se diversificó, pues las exportaciones de productos no tradicionales se multiplicaron por 6, de algo más de USD 1.000 millones a casi USD 6.000 millones en 2014. Estas ventas igualaron las del petróleo crudo, duplicaron las del banano —en las que Ecuador era, y sigue siendo, primero en el mundo casi todos los años— y duplicaron también las de camarón, producto en el que el país está entre los dos o tres primeros del mundo, dependiendo del año[27]. Para el sector privado ecuatoriano, el hecho de exportar más bienes y en mayor cantidad, y disponer de las divisas de la forma en que mejor creyeran de acuerdo con sus intereses, se convirtió en un incentivo extraordinario. Sin embargo, para lograr esto era necesario incrementar la productividad para ser competitivos en los mercados tradicionales y en los que abrieran después.

Para los agoreros del fracaso de la dolarización, seguramente estos resultados resultaban incomprensibles. No conseguían entender que los productores ecuatorianos, con la confianza en el futuro que les deparaba la estabilidad cambiaria, actuaran con valentía y aceptaran los retos que el libre intercambio de bienes les imponía. La realidad es que luego de adoptada la dolarización, los productores ecuatorianos pasaron de usar sus recursos en la especulación financiera a usarlos en la producción de bienes en forma de inversión en mejoramiento de procesos y calidad de productos, y se arriesgaron a asumir compromisos de largo plazo con el sector financiero para compras de bienes de capital e insumos. Los mercados asiáticos se abrieron para diferentes productos ecuatorianos y, años más tarde, se perfeccionó un acuerdo de comercio con la Unión Europea, a regañadientes de los proteccionistas y falsos nacionalistas que, temblando frente a sus pizarras, presagiaban el inminente desembarco de la "incontrarrestable industria imperial".

FIGURA 1.
EXPORTACIONES NO PETROLERAS 1997-2018 (EN MILLONES DE USD DE 2017)



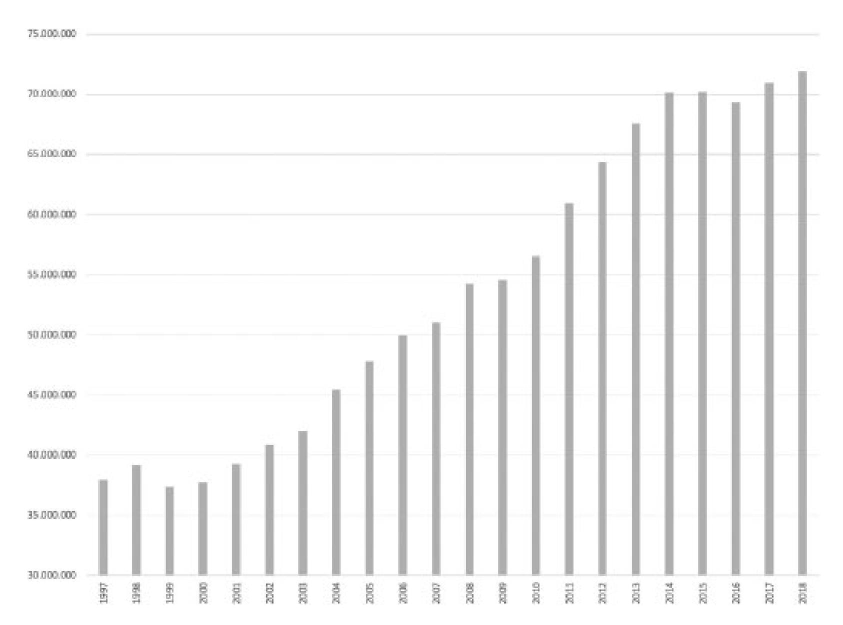
Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración propia.

Con la dolarización, la práctica de la subfacturación de las ventas en el exterior (facturar menos de lo que en realidad se exportaba, facilitado por la imposibilidad de comprobar cantidades pues se trataba de productos perecibles a los que se desaconsejaba manipular) perdió sentido, pues esto se hacía para no tener que entregar los dólares de las exportaciones al Estado. De esta forma, los exportadores empezaron a ajustar sus declaraciones a las cantidades y precios a los que realmente exportaban, pues en una economía dolarizada ya no escondían los dólares que recibían como tabla de salvación frente a un sucre que se devaluaba continuamente. No obstante, esta transparencia en las declaraciones de exportaciones se perdió cuando entró en escena el impuesto a la salida de divisas (ISD) en 2007, que fue incrementando su agresividad y aumentando el nerviosismo entre los exportadores con una tasa que empezó en el 0,5% y que llegó hasta el 5% actual. Este impuesto tuvo las mismas consecuencias para el comercio exterior que un arancel a las exportaciones —por lo que muchos exportadores volvieron a subfacturar, pero esta vez para no regresar los dólares al Ecuador y no pagar el ISD presuntivo—, así como gravísimos efectos negativos en la convocatoria a potenciales inversionistas del exterior.

Entre los mayores riesgos para la dolarización está la adopción de medidas económicas que provoquen inseguridad a los agentes económicos que quieren mantener o entrar capitales al nuevo país dolarizado. El Ecuador está flanqueado por dos países —Colombia y Perú— que se han conducido con extremo cuidado para no ahuyentar a los inversionistas y que tienen condiciones geográficas similares al Ecuador, pero cuyos trabajadores cuentan con una cualificación laboral superior a la ecuatoriana, con mejores niveles de productividad[28] y menores salarios. Vale la pena preguntarse entonces por qué un inversionista debería tomar el riesgo de traer sus capitales a un país con un impuesto amenazante como el ISD que no existe en los países vecinos.

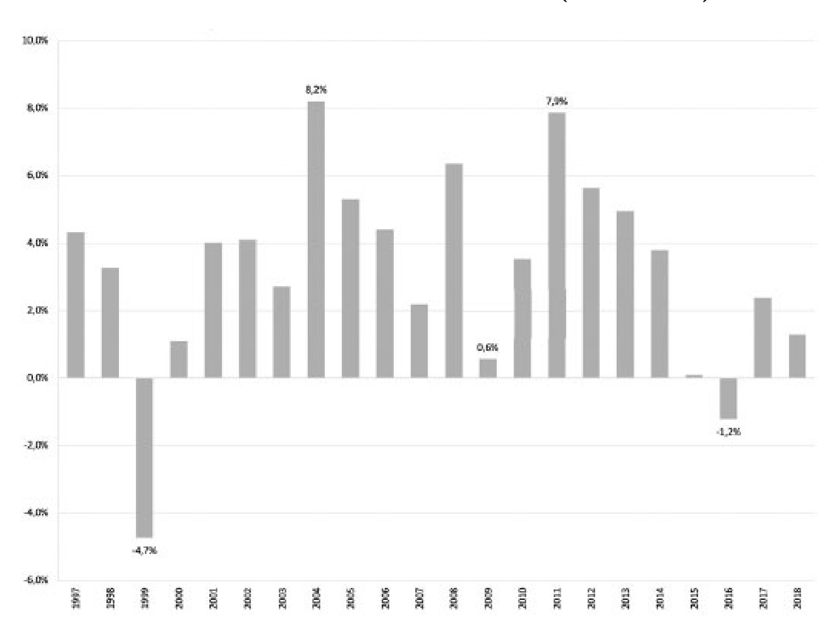
Otro efecto positivo de la dolarización en la economía también se evidencia en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del país después de adoptada la medida, como se evidencia en la figura 2. Los cálculos de diferentes instituciones nacionales e internacionales hablan de que la caída del indicador en 1999 —el año más dramático de la crisis ecuatoriana— estaba en -6,2% con respecto al año anterior. A partir de entonces su tendencia fue de crecimiento continuo —con variaciones porcentuales importantísimas como en 2004 y 2011, muy pequeñas como en 2009 y 2015, e incluso negativas como en 2016, como se deja ver en la figura 3— fuertemente apoyado, también hay que decirlo, por incrementos inusitados del precio del petróleo en los años del nuevo *boom* de la economía ecuatoriana (2007-2014).

FIGURA 2. CRECIMIENTO DEL PIB EN ECUADOR (1997-2018) (EN MILLONES DE USD DE 2007)



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración propia.

FIGURA 3. VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PIB EN ECUADOR (1997-2018) A PRECIOS DEL 2007



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración propia.

Reflexiones finales

La consolidación de la dolarización generó el período de estabilidad económica y social en el país que habíamos previsto y anunciado desde el Gobierno. Se elevaron los salarios de manera real y sostenida[29], y se puso fin a la emisión irresponsable de billetes, a la acción de "bastardear la moneda", como diría el teólogo, historiador económico y filósofo español de la Escuela de Salamanca en el siglo xvii, Juan de Mariana[30]. La dolarización, como una formidable excepción a la regla que dice que toda política pública de un Gobierno es cambiada por el siguiente, se convirtió en la política de Estado que no pudieron cambiar las urgencias políticas ni los abusos de autoridad de algunos de los presidentes que siguieron a Jamil Mahuad.

La dolarización constituyó un cambio trascendental en la vida económica del país que requirió valentía. No todos los ecuatorianos la han vivido de manera similar, pero sin duda nos ha permitido a todos mirar hacia el futuro con alivio. Comenzamos el siglo xxi sin tener que preocuparnos más por la inflación. Su feliz culminación impidió que las pensiones, los útiles escolares y las cuotas para pagar deudas, entre muchos otros productos y servicios, dejaran de crecer inmisericordemente. La realidad terrible de que nuestros ingresos y egresos caminaban siempre en sentidos exactamente opuestos llegó a su fin.

Como ocurre con toda decisión del Gobierno, con los beneficios esenciales llegaron también los efectos colaterales. En este caso, sufrieron los exportadores que no pudieron volverse más competitivos a través de mecanismos diferentes a la devaluación monetaria[31]; sin embargo, la recuperación inmediata de las exportaciones demuestra que la mayoría de los exportadores aprovechó la

estabilización de la economía para replantear sus modelos de negocio. Hoy, el mayor generador de empleo en el Ecuador es la agricultura, con cerca del 30% del total de empleos, por lo que si tenemos en cuenta que en el país cerca del 80 % de los productos que se exportan —excluido el petróleo— provienen de la agricultura, el crecimiento de las cifras de exportación tiene un efecto directo sobre el empleo. De hecho, la desocupación total bajó en Quito de 14,71% en 1999 a 10,99% en 2000, de 16,21% a 11,02% en Guayaquil, y de 8,52% a 4,21% en Cuenca[32].

Para evaluar el efecto social de la dolarización se deben mirar los saldos migratorios negativos a lo largo de los años de la crisis y su cambio positivo en pocos años. El fenómeno migratorio, que comenzó a mediados de la década de los noventa, tuvo su pico en el año 2000[33], y para 2001 había caído un 21 %[34]. Es importante decir que el saldo negativo total de migración (emigrantes netos) fue de 738.000 personas entre 1998 y 2003, y desde este año hasta el 2013 (una década), el saldo ha sido de 279.035 personas. Es decir, de 123.000 emigrantes permanentes por año en el quinquenio anterior a 2003 se pasó a menos de 28.000 en la década dolarizada posterior a la crisis. Por otra parte, más allá de que las remesas ayudaron mucho al país —pues los envíos de los emigrantes[35] fueron de aproximadamente USD 600 millones anuales entre 2000 y 2003, que se sumaron a los USD 700 millones que se recibieron antes de la crisis en el quinquenio 1994-1998—, es claro que el retorno de muchos ecuatorianos al país entre 2000 y 2003 se debió al nuevo panorama de futuro que aportó la dolarización.

No obstante, algunos opositores a la dolarización quisieron restarle importancia a estos efectos y se encargaron de contar otra historia. Durante 20 años se escribieron libros, se hicieron videos y se difundieron por radio bemba[36] las verdades "oficiales" sobre quién era el culpable de la crisis de Ecuador de finales del siglo xx. Mediante una emisión televisiva parecida a un programa de telerrealidad, una jueza venal gobiernista condenó al expresidente Mahuad[37]. Ninguna cifra, ninguna acusación sustentada y ninguna relación de causa-efecto mereció ser demostrada[38]. El manejo ecuánime y responsable de la mayor crisis vivida hasta entonces por el Ecuador fue ignorado, pese a que inmediatamente después de implementada la dolarización, saneado el sistema financiero y restituida la racionalidad del PGE se recuperó el crecimiento de la economía.

Toda medida de política pública cuyo beneficio fue percibido *a priori* durante el gobierno de Mahuad fue, no obstante, callada en su momento o le aparecieron dueños después. La paz con el Perú se la adjudicaron docenas de voluntarios, y al nuevo sistema monetario le nacieron cientos de padres. De la nada aparecieron responsables del saneamiento del sistema financiero, así como proponentes y diseñadores de los bonos como sistema de protección social efectivo. A los territorios declarados zonas intangibles se los ignoró. La formación de una institución nueva y efectiva como el SRI —que empezó a recaudar tributos eficientemente—, la creación del Fondo de Estabilización Petrolera y la reconstrucción de las vías devastadas por el fenómeno de El Niño fueron hechos ignorados por los gobiernos posteriores. En suma, la verdad fue un detalle inútil en esta búsqueda de nombres para remplazar el del presidente Mahuad, a quien tristemente se evitaba mencionar en las cosas buenas que habían traído su gestión y la dolarización al país.

Quienes gobernaron desde entonces nunca se percataron del proceso de avance que se había iniciado a finales de la década del noventa, y cuyos logros quedaron inacabados o se revirtieron: la recuperación de la credibilidad de instituciones vitales como el SRI y el IESS, que vuelven hoy a ser víctimas de la desconfianza; el respeto por parte del Ejecutivo al principio de balance de poderes, que dejó de existir pocos años después y que apenas hoy empieza a recuperarse después del último cambio de Gobierno; la racionalización del gasto del sector defensa, que ha vuelto a los niveles previos a la crisis de los noventa; el saneamiento del sistema financiero privado, que ya ha tenido recaídas; la identificación de colectivos vulnerables mediante su registro; y la creación de un sistema para focalizar la ayuda gubernamental, que en buena hora se comienza a reconocer hoy como un mecanismo útil.

Con la embriaguez de la recuperación de la producción y la posterior bonanza petrolera, los gobernantes olvidaron que la nueva rigidez fiscal impuesta por la adopción del dólar estadounidense reclamaba disciplinar el gasto estatal y realizar cambios en las leyes para flexibilizar la contratación de trabajadores; sin embargo, a la fecha estos cambios no se han hecho y el país los necesita[39]. Tampoco dichos gobernantes se procuraron recursos de inversión ni tuvieron ideas claras para empujar el despegue de los pequeños y medianos productores ecuatorianos —y, menos aún, de los pequeños empresarios rurales— para darles mayor libertad de acción, menores trabas burocráticas, legislación para facilitar el empleo de los desempleados del campo, y auxilios ágiles a emprendedores del sector real y a jóvenes innovadores. Se sembró de piedras el camino de los interesados en iniciar negocios, incrementando la burocracia con partidarios políticos que se dedicaron a producir normas y reglamentos de sol a sol y a cerrar puertas a cal y canto[40], en lo que el jurista ecuatoriano Fabián Corral llamó la "selva caótica de disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano".

Hoy, el Ecuador vuelve a tener una crisis de dimensiones colosales. Como la de hace 20 años, esta crisis también ha sido producida por el manejo irresponsable de la década anterior. Hoy toca comprobar si el ancla construida por el expresidente Mahuad para el Ecuador del siglo pasado logra contenernos ante el embate de dos males: la pandemia de la COVID-19 y la debilidad en la que nos dejó la fiesta de diez años de la revolución del socialismo del siglo xxi, en la que echamos la casa por la ventana y lo gastamos todo sin ahorrar ni un centavo. Los bancos que se mostraron viables en las auditorías internacionales contratadas por el Gobierno en 1999 para sanear el sistema financiero siguen mostrándose sólidos a finales de 2020 y demuestran fortaleza ante una crisis similar o peor a la de hace 20 años. Si la maledicencia no vuelve a hacer de ellos el centro de la disputa política, serán

seguramente un puntal en la recuperación posterior a la COVID-19.

El Gobierno ecuatoriano y los políticos tienen la responsabilidad de preservar lo conseguido en aquellos años de finales del siglo xx en materia fiscal y de protección de sus instituciones fundamentales, y de racionalizar no solamente el tamaño del Estado sino el alcance de sus funciones, definiendo con inteligencia los campos de la actividad económica y social en donde debe intervenir y en los que no. Además, deben buscar el compromiso de quienes se niegan a ser parte de la solución por indolencia y por desconfianza, y abandonar las ideas conservadoras y retrógradas que vociferan contra lo privado. En resumen, es tiempo de realidades, de acordar políticas de Estado en torno a temas en los que todos los ecuatorianos pensamos de manera similar. La dolarización y la paz son buenos ejemplos, pero los próximos acuerdos deben construirse en torno a cuestiones como la reforma del sistema político y la creación de uno o varios mecanismos que impidan la corrupción generalizada y el retorno impune del populismo.

---

1 Consultor privado en temas de comercio exterior, análisis de coyuntura y ambiente empresarial, con experiencia en formulación y corrección de proyectos de leyes y reglamentos. Escritor de cuentos didácticos y de ensayos cortos sobre temas políticos de publicación limitada en medios virtuales. Fue secretario particular de Jamil Mahuad entre 1996 y 2000 durante su periodo como alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y como presidente de la República del Ecuador. El autor agradece a los exministros Teodoro Peña, Yolanda Kakabadse, Rosángela Adoum y Teodoro Abdo, y a Samia Peñaherrera, por la valiosa información y buen ánimo aportados para la escritura de este artículo.

2 Havel, V. (1990). *Disturbing the peace: A Conversation with Karel Hvížďala*. Vintage Books, p. 83.

3 Eurosocial (s.f.) *Políticas Sociales*. Consultado el 20 de mayo de 2020. Disponible en: https://bit.ly/3qVKs29.

4 Entrevista al presidente Jamil Mahuad (1998, 10 de agosto). *El Comercio*, sección 3A.

5 Ministerio de Finanzas del Ecuador (s.f.). *Proforma del Presupuesto General del Estado 2013*. Disponible en: https://bit.ly/2Wgq3GT.

6 Araujo, M.C. & Schady, N. (2018, 10 de diciembre). Cinco particularidades del Bono de Desarrollo Humano. *Primeros Pasos*. Disponible en: http://bit.ly/3gN6f7q.

7 Mirar las memorias de 1998 del Banco Central del Ecuador en el capítulo II (Índice de Precios al Consumidor) y en el capítulo III (comportamiento de la inflación) en: Banco Central del Ecuador (s.f.). *Memoria 1998*. Disponible en: http://bit.ly/3gS80A1.

8 Acosta, M.E. (2009, abril). La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared. *Ecuador Debate*, 76, 93-106. Disponible en: https://bit.ly/2WfJcbS.

9 Mahuad, J. (2000, 15 de enero). *Informe a la Nación* [discurso]. Salón del Pleno del Congreso Nacional, Quito, Ecuador.

10 Acosta, M.E. (2009, abril). La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared. *Ecuador Debate*, 76, 93-106. Disponible en: https://bit.ly/2WfJcbS, p. 99.

11 El 21 de enero del 2000, un grupo de coroneles y oficiales de menor rango se pusieron en cabeza de una revuelta indígena que se había mantenido durante varios días en la capital y asaltaron el Palacio del Congreso, y luego el Palacio de Gobierno para derrocar al presidente Jamil Mahuad, elegido democráticamente un año y cinco meses antes.

12 Fundación de origen religioso creada en la ciudad de Guayaquil para intentar paliar el problema de falta de vivienda. Su historia puede leerse en la página web www.hogardecristo.org.ec/historia.

13 En sucres, el presupuesto de estos tres ministerios creció un 45,8%, mientras que en dólares tuvo una reducción del 33,16%. Este fue el mismo porcentaje de la caída del Presupuesto General de la Nación de 1998 a 1999 al medirse en dólares.

14 Según cálculos de la CEPAL, el porcentaje del total de gasto público social en 1999 habría sido del 55,9%. En 1998 habría sido el 52,4% y el 2000, el 59,3%. Tomado de: Machinea, J.L. (2013, 13 de junio). Una mirada al vecindario: América Latina en el contexto internacional [presentación de diapositivas]. *Slideplayer*. Disponible en: http://bit.ly/2WqtD1a.

15 Algo más de lo que se gastó en reparar y repotenciar la Refinería Estatal de Esmeraldas entre 2014 y 2015.

16 Vos, R. (2000). *Ecuador 1999: Crisis económica y protección social*. Quito: SIISE y Ediciones Abya-Yala, p. 153.

17 Araujo, M.C. & Schady, N. (2018, 10 de diciembre). Cinco particularidades del Bono de Desarrollo Humano. *Primeros Pasos*. Disponible en: http://bit.ly/3gN6f7q.

18 Fueron 203 viviendas para maestros, 4.656 letrinas secas, 7 escuelas especiales y 5 hogares de ancianos. Información tomada del informe del FISE al término de 1999, disponible en el archivo personal de Teodoro Abdo.

19 Pérez, A. (s.f.). La historia de una lucha persistente del magisterio ecuatoriano: la creación y construcción de su propio fondo de cesantía: el F.C.M.E. [Entrevista a J.J. Castelló]. *Revista Rupturas*. Disponible en: https://bit.ly/2KbotDw.

20 "Ecuador enfrenta huelga contra la dolarización" (2000, 15 de marzo). *BBC Mundo*. Disponible en: http://bbc.in/37lO31o.

21 Ministerio de Bienestar Social del Ecuador & SIISE (2004). *Informe Social 2003*. Disponible en: https://bit.ly/3qX5QE2, p. 12.

22 Spurrier, W. (1998, 9 de agosto). Economía en saldos rojos. *El Universo*. Disponible en: http://bit.ly/2KbtrAa.

23 De acuerdo con el diario *El Comercio*, "el IESS acumulaba en préstamos bonos del Estado por valor de USD 11.894 millones, según la propia subrogante del Ministerio de Finanzas, y tenía invertido USD 8,79 mil millones en obras del Gobierno. En marzo de 2015 Correa dijo que el IESS tenía un superávit, con el pretexto de dejar de pagar el 40% que, por ley, desde el 14 de julio de 1942, le correspondía contribuir al Gobierno". Tomado de: Argüello, M. (2016, 25 de septiembre). Escandalosos préstamos que hace el solvente IESS. *Diario El Comercio*. Disponible en: http://bit.ly/34i7czr.

Por otro lado, de acuerdo con el medio digital *Plan V*, "Hoy por hoy, el 43,8% de los recursos de los afiliados y jubilados se encuentra en manos del Estado, vía inversión o por dación en pago, es decir, a través de bonos o por

fideicomisos en áreas estratégicas”. Tomado de: “Así toma el Gobierno los recursos de los afiliados al IESS” (2015, 16 de enero). *Plan V*. Disponible en: http://bit.ly/3nnvJul.

24 “Te explicamos en contexto la nueva negativa del CNE a la consulta de los Yasunidos” (2019, 18 de noviembre). *GK*. Disponible en: http://bit.ly/38dHRbk.

25 Lopatka, J. & Winfrey, M. (2011, 19 de diciembre). *Vaclav Havel: Moral beacon and leader of Velvet Revolution*. Disponible en: http://bit.ly/3mkNUQ3.

26 “Self-confidence is not pride. Just the contrary: only a person or a nation that is self-confident, in the best sense of the word, is capable of listening to others, accepting them as equals, forgiving its enemies and regretting its own guilt”. Tomado de: Havel, V. (1990, 1 de junio) We live in a contaminated moral environment. *Beers & Politics*. Disponible en: http://bit.ly/2Kwal7D.

27 Banco Central del Ecuador (2017). *Noventa años del Banco Central del Ecuador: Series estadísticas históricas (1927-2017)*. Quito. Disponible en: https://bit.ly/37kLc92. El aumento y diversificación de las exportaciones se evidencia en la tabla 2.5 (Exportaciones por grupos de productos en el periodo 1927-2016).

28 El Orden Mundial (s.f.). *La disparidad de la productividad en América*. Disponible en: http://bit.ly/3oT7FA4.

29 Salario mínimo en Ecuador (2020, 14 de agosto). Wikipedia. Disponible en: http://bit.ly/3oQ9Ggc.

30 En su libro *De monetae mutatione o Acerca de la alteración de la moneda,* una parte de su obra *Tractatus septem* (1609), Juan de Mariana hablaba de “bastardear la moneda” y advertía de la devaluación al contar cómo durante 1.500 años los reyes y emperadores en Europa habían desmejorado la aleación de los metales que componían las monedas de sus reinos, mientras que los comerciantes medievales hacían su parte con la costumbre de desgastar artificialmente las monedas metálicas para fabricar otras con las limallas de oro y plata que estas dejaban.

31 En este caso, la falsa competitividad se da cuando un productor, en lugar de bajar sus precios a través de mejorar sus procesos productivos y modernizarlos, los puede bajar al pagar salarios y otros costos y gastos con moneda devaluada. Por su parte, la misma falsa competitividad se daba en los exportadores al recibir dólares por sus ventas y pagar en sucres devaluados.

32 Banco Central del Ecuador (s.f.). *Las remesas de ecuatorianos en el exterior* [estudio preliminar]. Disponible en https://bit.ly/3ac7ThC. Ver tablas 5 (Índice de precios al consumidor del área urbana) y 6 (Indicadores de coyuntura del mercado laboral ecuatoriano).

33 Un total de 175.922 personas —correspondiente al 1,4% de la población total de Ecuador—salieron y no retornaron al país durante el año 2000. Información tomada de: Instituto Nacional de Estadística y Censos (s.f.) Migración – Bases de Datos. Disponible en: http://bit. ly/3nnnmz9.

34 El saldo negativo de 2001 fue 138.330 personas. Luego de un nuevo incremento en 2002, para 2003 dicho saldo negativo bajo a 127.135 personas. En 2004 bajó a 74.407 personas, lo cual representó el 0,55 % de la población de Ecuador ese año. Hay que anotar que la cifra de emigrantes definitivos en el período 2006-2015, según los registros de entradas y salidas de INEC, fue de más de 170.000 personas. Información tomada de registros disponibles en: Instituto Nacional de Estadística y Censos (s.f.) *Migración – Bases de Datos*. Disponible en: http://bit.ly/3nnnmz9.

35 Banco Central del Ecuador (2012). *Evolución de las remesas*. Disponible en: https://bit. ly/2Ww5Tc9.

36 Expresión usada en algunos países de América Latina para referirse a la propagación de información rápida de boca en boca (N. del E.).

37 En su crónica de los hechos, incluida al inicio de este libro, el expresidente Mahuad describe la injusta persecución de la que fue objeto desde el año 2000, que tuvo como un hito importante el dictamen condenatorio por parte de la jueza correísta Ximena Vintimilla, de la Corte Nacional de Justicia, en 2014.

38 Para más información de este tema, ver el artículo de Mario Prado incluido en este libro.

39 Para una reflexión sobre la necesidad de adoptar cambios en la legislación laboral en Ecuador, recomiendo leer las reflexiones finales incluidas en este libro.

40 Poveda, V. (2017, junio 23). Ecuador: el decálogo de la herencia. *Diálogo político*. Disponible en: http://bit.ly/3miTvGR.

La crisis y la dolarización vividas como periodista y canciller

Benjamín Ortiz Brennan[1]

El 21 de enero de 2000 acudí temprano a mi oficina en la Cancillería. El día lucía intenso y debía dejar el despacho sin asuntos pendientes, pues en horas de la noche tomaría un vuelo para asistir al Foro Económico Mundial de Davos (Suiza). Allí me correspondería explicar ante gobernantes, líderes políticos, líderes empresariales, intelectuales y periodistas de todo el mundo las razones que había tenido el Ecuador, presidido por su presidente Jamil Mahuad, para sustituir la moneda nacional —el sucre— por el dólar estadounidense.

Hacia las 10:00 de la mañana, mi jefe de despacho me invitó a la sala contigua para que siguiera en televisión la transmisión en directo. En la pantalla se veía a un grupo de indígenas, rodeados y acogidos por militares en traje de campaña, ocupando el salón de sesiones del Congreso Nacional.

Me embarqué en el viejo Hyundai asignado al Canciller y llegué al Palacio de Carondelet sin encontrar obstáculos ni manifestaciones en las calles. Desde ese momento, junto con varios colegas ministros y funcionarios del Gobierno, acompañé al presidente Mahuad y seguí en primera línea el golpe de Estado que había roto la institucionalidad.

Reconozco que en lo que respecta a la dolarización, lo menos importante fue no haber podido tener la oportunidad de explicar la medida en el evento en Davos. Sus beneficios han sido evidentes en los años subsiguientes, pues dio una certeza esencial a la economía ecuatoriana y la blindó frente a nuevos golpes de Estado, desastres naturales y agitación social. Sobre todo, ayudó al país a sobrevivir al populismo y al derroche presupuestal que llegaron con el socialismo del siglo xxi, promovido por Rafael Correa, cuya incontinencia en el gasto habría sumido al Ecuador en una hiperinflación semejante a la de Venezuela si no hubiese estado impedido de emitir moneda propia por tener al dólar como moneda.

* * *

En diciembre de 1998, como director del diario *Hoy*, entrevisté al presidente Jamil Mahuad —a quien conocía desde los tiempos del colegio San Gabriel de Quito cuando fue mi alumno— sobre el tema inevitable para esa época del año: ¿cómo veía el Ecuador en 1999?

La respuesta de Mahuad fue un dibujo que después se hizo célebre: delineó un barco sobre una pizarra que tenía junto al escritorio. “Recibí de Alarcón”, dijo, “un país que es como un barco que tiene el agua hasta la mitad”[2]. Luego, trazó junto al barco un promontorio que había abierto un boquete junto a la proa. “Este es un *iceberg* que se llama déficit. Tiene una altura de 1.400 millones de dólares”, dijo. Después, pintó una especie de cohete bajo la superficie. “Este es un submarino listo a disparar y reventar el casco. Se llama ‘conflicto con el Perú’”, añadió. Finalmente, marcó con una línea más delgada una parte del casco del barco. “Esta, la debilidad del casco, es el sistema financiero que es indispensable reforzar. No me gusta aplicar este refuerzo”, añadió, “pero es muchísimo más caro no hacerlo. Jamaica perdió el 40 % del PIB cuando permitió que se cayera el sistema financiero”.

Decidí entonces preguntarle dónde había comenzado la tarea al asumir el comando del barco. “Lo primero era el submarino”, enfatizó. “Si este hubiera disparado contra el barco, mantener la nave a flote habría sido un desafío difícil de superar en medio de una realidad económica y social que se perfilaba en extremo compleja”.

La entrevista con el presidente se publicó en dos páginas en el diario *Hoy* del 26 de diciembre de 1998 bajo el título “Jamil Mahuad, capitán de un barco lleno de agua”. Fue uno de mis últimos trabajos periodísticos, pues varios meses atrás había decidido separarme de la dirección del diario. En mi interior había marcado como tiempo límite en mi función como periodista el desenlace del proceso de paz con el Perú en el que habíamos puesto tanto empeño en el periódico. Gracias a esa línea periodística dimos, junto a otros medios de comunicación, el respaldo de opinión que se requería para superar un conflicto que había permanecido sin solución durante tantos años como los que tenía de existencia la República.

Una vez en mi nuevo oficio de consultor y ya separado oficialmente del periodismo, tenía la posibilidad de convertirme en una especie de asesor *ad honorem* —o más exactamente un interlocutor ocasional— del presidente Mahuad y de algunos de sus colaboradores, sin faltar a la sacrosanta independencia que debe cuidar un periodista frente a gobernantes y gobiernos.

De esta forma pude seguir de cerca la travesía del barco que hacía agua por tantos lados —a quien alguien bautizó de *Titanic*, en referencia al barco inglés cuyo viaje inaugural terminó en tragedia en 1912—, lo cual era absolutamente contrario al propósito del inventor de la imagen porque el *Titanic* se hundió, y la intención del presidente y su Gobierno era mantener el barco a flote —como efectivamente ocurrió, a pesar del colosal oleaje que lo sacudía—, hasta que un golpe de Estado interrumpió la tarea el 21 de enero del 2000.

* * *

Los primeros meses del nuevo Gobierno estuvieron dedicados a evitar que el submarino —alegoría del conflicto con el Perú— disparara un torpedo al barco que amenazaba con inundarlo. Este periodo inicial fue la continuación de una política exterior de negociación de un posible acuerdo de paz con el país vecino —mantenida desde la victoria militar del Alto Cenepa en 1995[3]— durante los gobiernos de Sixto Durán-Ballén, Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón.

Jamil Mahuad asumió el mando del país el 10 de agosto de 1998, justo cuando estaban sonando de nuevo los tambores de guerra, tocados a redoble por algunos generales y diplomáticos peruanos a quienes la victoria del Alto Cenepa había dejado con la sangre en el ojo.

La primera tarea del nuevo presidente fue aliviar la tensión bélica entre los dos países con el fin de que la compleja negociación binacional pudiera seguir fluyendo a través de cuatro comisiones que progresivamente estaban logrando entendimientos. Sin embargo, quedaba pendiente dar respuesta a la mayor cuestión del conflicto: ¿cuál era la fórmula para cerrar la frontera en el territorio en disputa?

El entorno comenzaba a ser amistoso. Los presidentes Mahuad y Fujimori habían creado un ambiente positivo de opinión pública gracias a sucesivos y reiterados encuentros en distintos lugares y países. De sus diálogos a puerta cerrada traslucía, de acuerdo con sus declaraciones públicas, la buena voluntad de las partes. Era lo que se llamaba “diplomacia presidencial”.

Ecuador tenía la frente en alto gracias a la victoria del Cenepa y estaba dispuesto a aceptar una solución negociada. Por su parte, Perú había finalmente admitido la existencia del problema con el Ecuador. Ambos países pisaban un terreno común: reconocían la vigencia del Protocolo de Río firmado en 1942[4], siempre proclamada por Perú y admitida por Ecuador en declaración realizada por el presidente Durán-Ballén en plena guerra del Cenepa.

Al cabo de tres años de negociaciones, la cuestión que seguía pendiente era si existía o no un *divortium*[5] entre los ríos Santiago y Zamora. Ecuador sostenía que no, dada la presencia del río Cenepa. Por el contrario, Perú alegaba que sí y argumentaba que la existencia del Cenepa no alteraba la mencionada línea imaginaria. Al cabo de semanas de suspenso llegó el dictamen: sí existe *divortium aquarum*, dijeron los geógrafos y abogados nombrados por Argentina, Brasil y Estados Unidos.

Pero esta solo era una opinión técnica que no comprometía a las partes. La solución diseñada por Mahuad y Fujimori fue superar los niveles técnicos y proponer un arbitraje del más alto nivel. La idea era que los presidentes de los cuatro países garantes —Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos— formularan un pronunciamiento vinculante, dictamen que debía ser previamente aceptado por los congresos de Ecuador y de Perú.

Lograr la aceptación de la fórmula del arbitraje en ambos congresos fue la gestión decisiva para llegar a la paz. Jamil Mahuad consiguió que el Congreso Nacional —en el que tenía apenas un tercio de los votos— aceptara por adelantado el dictamen que pronunciaran los garantes. Fujimori hizo lo mismo en su país y consiguió que su Congreso admitiera el recurso. Esto equivalía a dejar la solución del conflicto en manos de un tercero: los países garantes. En otros tiempos, esta tesis habría sido impensable para la diplomacia peruana tradicional, que no aceptaba que se cuestionara el Protocolo de Río en ninguna de sus partes. Y menos que un tercero, como eran los países garantes, emitiera un pronunciamiento que obligara al Perú respecto a ese Protocolo.

La fórmula arbitral de los países garantes —aceptada previamente por los congresos de Ecuador y Perú— fue la pieza política y diplomática que cerró este complejo proceso de negociación, que a su vez terminó una historia de conflictos entre los dos países que se remontaba a los orígenes mismos de las dos repúblicas. Poco tiempo después, el 26 de octubre de 1998, los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori y sus cancilleres suscribieron en Brasilia el Acuerdo de Paz Definitivo —conocido como el Acta Presidencial de Brasilia—, acompañados por los jefes de Estado de varias naciones. Esta acta reconoció la frontera definida en el Protocolo de Río e incluyó un tratado de comercio y navegación, un acuerdo de integración fronteriza, un acuerdo de libre comercio, entre otros documentos de cooperación y desarrollo, que señalaron los caminos a recorrer por Ecuador y Perú a partir de la paz definitiva.

La historia había cambiado.

El Ecuador recibió con alivio y esperanza —pero no sin dolor frente a sus mayores expectativas— la superación del problema centenario. Jamil Mahuad tuvo, como Jesús, una especie de Domingo de Ramos en forma de una celebración entusiasta en diversos sectores ecuatorianos al recibirse positivamente la noticia de la paz definitiva. El respaldo ciudadano a su gestión creció, y hasta el propio Mahuad salió a hombros de la Plaza de Toros de Quito en diciembre de 1998 cuando asistió a una corrida de toros. A Fujimori, por el contrario, no le fue tan bien: violentas protestas estallaron en los departamentos de Loreto e Iquitos, dejando un saldo de cuatro muertos. “Fue un problema de manipulación y desinformación”, me dijo el presidente Fujimori cuando le entrevisté en Lima para el diario *Hoy* a principios de diciembre de 1998. Sin embargo, al Domingo de Ramos de Mahuad le siguió una larga Pasión, y con el nuevo año, la crisis económica y social que venía de atrás comenzó a invadir todos los espacios de la vida nacional.

* * *

El 19 de febrero de 1999 se concretó mi separación de la dirección del diario *Hoy*, donde mi último acto como director del diario fue la inauguración de una exposición binacional de pintura de Ecuador y Perú.

Hablé con el presidente de la República dos o tres veces en los meses subsiguientes. Le expresé mi opinión favorable a las medidas que estaba tomando para enfrentar la dura situación económica. En mi opinión, algunas de sus decisiones eran impopulares en el corto plazo, pero indispensables para el mediano y largo plazo.

Un día de marzo de 1998 fui invitado al Palacio de Carondelet en la mitad de una huelga nacional. Una camioneta con un patrullero de la Policía vino a recogerme en mi casa, ubicada en el valle de Los Chillos. Recuerdo que los policías —tras pedirme una ayuda para tanquear de gasolina la camioneta, pues andaba con el tanque casi vacío— se abrieron paso por las calles anunciando que llevaban un hombre que estaba sufriendo un infarto. La gente compasiva en las calles movía llantas y obstáculos para que pasara el moribundo que llevaba cubierta la cabeza. No pudimos ir más allá del peaje de la autopista de Los Chillos, y allí paramos, cuando para mi sorpresa llegó volando el helicóptero de la Policía, que me recogió y depositó minutos después en el patio interior del Convento de San Francisco. Desde allí fui al Palacio de Gobierno en una moto de la escolta presidencial.

Aquel día las reuniones en palacio se realizaron con diversos personajes —incluso los mandos militares— y, por supuesto, los ministros. Las tareas eran enormes: lograr el respaldo del Congreso, firmar con los organismos internacionales el programa de financiamiento, terminar los paros y restablecer el orden sin recurrir a la violencia, y conseguir la aceptación de una severa austeridad del gasto. Esta austeridad incluía a las Fuerzas Armadas, pues en enero de 1999 el presidente Mahuad había anunciado al país que no invertiría más en adquisición de armamento para guerras internacionales y que se reduciría considerablemente la conscripción[6]. El presidente escuchaba y preguntaba a los diversos asistentes a la reunión sobre sus impresiones de la situación para tomar luego las decisiones adecuadas.

Al final de la tarde me encontré solo deambulando por los corredores de Carondelet, tratando de conseguir un transporte de regreso a mi casa mientras seguían las 'bullas' en las calles. Un edecán de la Presidencia delegó a un motociclista el encargo de llevarme de regreso a casa. De esta forma, aunque había llegado al palacio en helicóptero, me tocó regresar a casa como copiloto de un mensajero, esquivando obstáculos y llantas ardientes en una moto que no tenía luces. Afortunadamente, a nadie le importó averiguar quiénes eran los viajeros.

La reunión me dejó la sensación de que el presidente —o si se quiere, el Gobierno— estaba sitiado, tal como ocurría en las ciudades medievales cuando las huestes más diversas acosaban a una fortaleza para obligar a sus habitantes a rendirse. Este sitio al Palacio de Carondelet no era para impedirle salir del palacio a quien ostentaba el poder, ni tampoco se pretendía por entonces tomar por asalto el solio presidencial. El propósito de las protestas que rodeaban al Carondelet en 1999 era atar al Gobierno de pies y manos. Nadie aceptaba en el país contaminarse con acuerdos políticos o ser 'cómplice' de la aprobación de tributos o leyes que demandaran esfuerzos —ni peor aún, sacrificios— a ningún sector de la economía. Nadie en Ecuador quería infectarse con las amargas pociones que era preciso tomar en una situación crítica como la de 1999.

Habían transcurrido cuatro meses desde mi alejamiento del periodismo cuando recibí la propuesta del presidente para incorporarme al gabinete. Aunque era un régimen acosado por la crisis, creía personalmente que estaba dando los pasos correctos en los pocos espacios que le quedaban disponibles para tomar decisiones: había suprimido los subsidios a los combustibles, y había cortado la fuga de los capitales al exterior y la hiperinflación con la polémica congelación de depósitos bancarios. Aunque el control del desorden y de la agitación social estaba enmarcado en el principio del Estado de Derecho, lo que me ofrecía Jamil no era una 'pera en dulce'. Una cosa era opinar sobre la nave y otra muy distinta era embarcarse en ella en pleno maremoto.

El presidente me localizó un día al mediodía. Fui esta vez a palacio —en esta ocasión sin el dramatismo anterior— y me dijo: "Pepe", refiriéndose al canciller José Ayala Lasso, quien había liderado la diplomacia ecuatoriana durante el período crucial de la negociación con el Perú, "ha decidido separarse del Ministerio de Relaciones Exteriores una vez cerrada la frontera: ese fue su compromiso. Ahora hay que diseñar una nueva política exterior en la cual el tema central ya no será el conflicto con el Perú: te invito a que me ayudes a lograrlo". En efecto, el 13 de mayo de 1999 se había colocado el último hito para demarcar la frontera con el Perú en la confluencia de los ríos Santiago y Yaupi. Con este acto, los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori cerraron el debate sobre unos límites geográficos que estuvieron en discusión durante más de 160 años.

Medité varios días sobre la dimensión del desafío que me proponía el presidente y sus implicaciones. Vino a mi memoria un ejercicio que había realizado en la universidad, cuando en una clase de negociación formé equipo con un compañero chino para representar a Colombia, país más grande que Ecuador en territorio y población. En el ejercicio, el compañero chino y yo, en calidad de Colombia, pretendíamos lograr acuerdos en el juego con los otros alumnos, quienes representaban a las grandes potencias. Sin embargo, esos alumnos nos dejaban de lado cortésmente cada vez que tratábamos de llegar a acuerdos, pues sus intereses no estaban conectados con los nuestros. Además, tampoco era fácil realizar alianzas con los países de dimensiones parecidas a las del país que representábamos. Al final, aprendimos que la clave del ejercicio era buscar que nuestros intereses —en el caso del ejercicio, los de la Colombia que fuimos por un día— coincidieran con los de los demás para buscar espacios comunes y beneficios mutuos.

Al final, decidí asumir el reto. Confiaba en Mahuad y reconocía que el equipo ministerial estaba integrado por gente de primera categoría. De esta forma me subí a la embarcación el 24 de mayo de

1999. Mi familia no estuvo feliz con la decisión y exigió que en nuestra casa no hubiese ninguna señal externa de que yo formaba parte del Gobierno, es decir, nada de garitas con vigilantes ni policías. Quizás esta era una forma de expresar su desacuerdo con el honor que la vida dispensaba al *pater familias*, pero una cosa era analizar el país desde la torre de marfil de la dirección de un diario y otra era poner pie a tierra en un país acosado por dificultades.

En esencia, la política exterior ecuatoriana tenía por aquel entonces cuatro referentes geográficos básicos: los dos países vecinos —Colombia y Perú— y las dos potencias —Estados Unidos y la Unión Europea—, que eran, además, los principales socios comerciales y compradores de nuestros productos básicos de exportación.

La agenda del Ministerio de Relaciones Exteriores incluía las siguientes tareas: convertir la paz con el Perú en desarrollo nacional, mantener al Ecuador lejos del conflicto armado de Colombia, evitar que el poder corruptor del narcotráfico se expandiese entre la gente e instituciones del país, y negociar acuerdos comerciales que abrieran camino a las exportaciones ecuatorianas—seriamente afectadas por el fenómeno de El Niño, la "mancha blanca" en las camaroneras, la caída del precio del petróleo y el cierre del mercado ruso[7].

En el campo político y de seguridad me correspondió seguir con la negociación del acuerdo suscrito por mi predecesor, José Ayala Lasso, con el Gobierno de los Estados Unidos el primero de abril de 1999 para que el país del norte pudiera utilizar la Base Aérea de Manta para vuelos de detección antidrogas con el objeto de impedir que el narcotráfico penetrara en el Ecuador.

El convenio con el Gobierno estadounidense se ratificó el 25 de noviembre por un plazo de diez años, y la negociación estuvo a cargo de equipos profesionales de la Cancillería y del Ministerio de Defensa. Su contenido no implicaba cesión alguna de soberanía nacional ni era una operación militar. Era una operación de tipo policial, es decir un acuerdo de vigilancia frente a los riesgos del narcotráfico, que incluía los mejores recursos tecnológicos; a diferencia de lo militar que habría implicado participación armada en un conflicto bélico. La vigilancia se realizaría desde la Base Aérea de Manta —a cargo de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE)— y su propósito era identificar las naves que pudieran eventualmente estar transportando drogas ilícitas. El acuerdo entre los dos países dejó claro que la interceptación en territorio nacional era potestad exclusiva de la FAE.

Como era de esperarse, hubo oposición de la izquierda radical y de sectores que, incluso, podrían estar impulsados por el mismo narcotráfico. El convenio fue aceptado por la mayoría de los sectores sociales, pero no se renovó en el 2009, cuando el presidente Rafael Correa terminó con ese control, en un alarde de nacionalismo mal entendido que no le ha servido al país. La falta de continuidad del acuerdo de cooperación dejó al Ecuador aún más expuesto a los males que trae el tráfico de drogas.

* * *

El Fondo Monetario Internacional (FMI) actuaba por entonces como un amigo que presta dinero cuando ya nadie quiere darle a uno un dólar. No obstante, actuaba como si fuera un adversario: mientras el país estuviera más asfixiado y demandara recursos con mayor urgencia para volver a poner a flote la economía, el FMI imponía mayores sacrificios que hundían al país y lo alejaban de las supuestas condiciones ideales que exigía el Fondo para darle el financiamiento. Así, tras las tempestades por los ajustes realizados por el Gobierno en marzo de 1999[8], una nueva alza de los combustibles en junio fue como echarle gasolina a la llamarada social. Entonces, el Gobierno suspendió el alza en julio.

En medio de la convulsión y el debate de medidas para sortear la falta de recursos y lograr dar estabilidad al Ecuador de fin de milenio, resonaba en mi memoria el debate de dos economistas de fama mundial: el estadounidense Jeffrey Sachs —quien a principios de la década del noventa era el portaestandarte del neoliberalismo— y el brasileño Roberto Mangabeira Unger —a quien se consideraba una alta expresión del pensamiento de izquierda, un neomarxista—, quien más tarde fue ministro de Asuntos Estratégicos en el Gobierno de Luis Inácio 'Lula' da Silva. Estos dos personajes —que como profesores de la Universidad de Harvard debatían sobre la economía mundial y discrepaban constantemente— coincidían solo en un asunto: la necesidad de moneda real[9]. Ambos coincidían de manera enfática en que todo modelo económico requería confianza en su moneda, lo que resumían con la expresión *the need of real money* (la necesidad de moneda real).

De esta forma, me convertí en partidario de la posibilidad de dolarizar la economía que el Gobierno estudiaba ahora en silencio, mientras que algunos sectores del país promovían la tesis con algún ruido en medios de comunicación. Sin embargo, pronto comprendí que dolarizar la economía no sería un simple golpe de varita mágica: implicaba superar enormes barreras institucionales y legales, obligaba a implementar medidas económicas complementarias y a cambios de legislación, y requería el acompañamiento de medidas de seguridad para el sistema financiero. La medida no debía desalentar las exportaciones ni dañar la competitividad, ni tampoco podía olvidar que el dólar andaba más inflado que los otros precios de la economía. Dolarizar, sobre todo, significaría un alza de precios en la economía. Sin embargo, todo esto me parecía menos malo que los males derivados del bimonetarismo del sucre y el dólar en una economía en crisis que cada vez respondía menos a los tratamientos tradicionales. La frase *the need of real money* me volvía a la memoria una y otra vez.

Las funciones de política exterior se alternaban y no podían separarse de los problemas internos. Recuerdo que un día de julio viajé a Guayaquil para una reunión con el cuerpo consular acreditado en el puerto de la ciudad. Antes de ir al aeropuerto de Quito, el presidente Mahuad me había revelado que

ese día sería detenido el banquero Fernando Aspiazu, símbolo de los abusos y delitos que se dieron en la crisis financiera del país. En efecto, a mitad de la cena en el hotel Hilton Colón de Guayaquil, un empresario prominente —que era también cónsul *ad honorem*— se levantó discretamente de su sitio y me dijo al oído: “Han apresado a Fernando Aspiazu”. Por supuesto, yo puse la mejor cara de sorpresa que pude inventar.

El Ecuador contaba para aquel entonces con un importante activo internacional: haber resuelto mediante negociación el diferendo con el Perú, después de siglo y medio de conflictos, gracias al Acuerdo Presidencial de Brasilia firmado el 26 octubre de 1998. Esa fue la primera campanada que di —por decirlo de alguna manera— cuando asistí en nombre del Ecuador al 54.° Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. El acuerdo de paz, señalé, incluyó un tratado de comercio y navegación, un acuerdo amplio de integración fronteriza, y medidas en temas de confianza y seguridad, entre otros elementos. En mi intervención destaqué que el acuerdo era una visión integral de una nueva y fructífera relación entre los dos países, una fórmula sin paralelo en la superación de conflictos limítrofes.

En la Asamblea mostré también las preocupantes cifras de la crisis económica y social del Ecuador en términos del sufrimiento de los ecuatorianos y del enorme esfuerzo de sostener la democracia en un entorno caótico. Ratifiqué la decisión y necesidad ecuatoriana de renegociar los bonos Brady mientras que la pobreza afectaba al 61,3% de los ecuatorianos y el desempleo abierto era del 15,6 %. Argumenté que el mundo debía adoptar una política internacional que incluyera como elemento primordial la noción de seguridad humana. Esa era la posición ecuatoriana.

De Nueva York viajé a Washington, en donde me cayó otra tempestad en forma de preguntas y entrevistas de medios internacionales. El Ecuador se había acogido al derecho de suspender por un mes el pago de los bonos Brady, como ya lo había señalado en la intervención en la ONU, y se preparaba para iniciar un proceso de renegociación de la deuda con los acreedores. Aunque mis funciones como canciller no tenían que ver con la gestión económica del país, mi experiencia periodística me había enseñado que ante la falta de mensajes formales y veraces, la opinión pública se alimentaría de rumores y mensajes negativos. Así que allí estuve explicando con dignidad —quizás también con altivez— la posición ecuatoriana en función de la realidad del país.

Hoy, veinte años después de la experiencia del periodo 1999-2000, y al cumplirse el vigésimo aniversario de la adopción de la dolarización en Ecuador, es evidente que esta no fue una medida aislada frente a la crisis. Estuvo precedida por el acuerdo de paz con el Perú, sin el cual la situación del país —golpeado ya por El Niño y la caída del precio del petróleo— habría sido más que trágica. Además, se habían tomado decisiones económicas que lograron contener la fuga de capitales y facilitaron la recuperación de la banca y su gestión correcta, mientras que los sectores sociales más desprotegidos obtuvieron un subsidio directo con la implementación del Bono de Desarrollo Humano. En los veinte años que siguieron, la dolarización ha permitido la estabilidad de la economía ecuatoriana, incluso durante y después del derrocamiento de gobiernos y del régimen populista y derrochador del socialismo del siglo xxi.

En política siempre será difícil demostrar que un Gobierno que administró pobreza y crisis fue bueno. Sin embargo, también será arduo demostrar que un Gobierno que disfrutó de la abundancia de recursos y que luego los derrochó fue malo.

---

1 Periodista, escritor y novelista ecuatoriano. Doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) con Maestría en Administración Pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Fue el primer presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica del Ecuador (FEUCE) y ha sido director de Formación Profesional del Centro de Estudios Superiores de Comunicación (CIESPAL), presidente de la Unión Nacional de Periodistas (UNP), profesor de la PUCE, director general del diario *Hoy*, y gerente general y director de noticias de dos cadenas de televisión ecuatorianas. Sus artículos se han publicado en periódicos ecuatorianos y extranjeros. Fue ministro de Relaciones Exteriores entre 1999 y 2000 durante el Gobierno del presidente Jamil Mahuad.

2 Se refiere a Fabián Alarcón, presidente del Ecuador entre febrero de 1997 y agosto de 1998 (N. del E.).

3 Enfrentamiento bélico entre Ecuador y Perú en la zona no delimitada de los dos países en enero y febrero de 1995, en el cual las tropas ecuatorianas tuvieron una actuación heroica. El enfrentamiento es conocido también como la guerra del Cóndor o la guerra de Tiwintza.

4 El 29 de enero de 1942, ambos países suscribieron en Río de Janeiro el Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre Perú y Ecuador para poner fin al conflicto sobre el territorio fronterizo. El protocolo fue posteriormente impugnado por Ecuador.

5 Expresión latina que significa ‘línea divisoria de aguas entre dos ríos’. La frontera descrita en el Protocolo de Río firmado por Ecuador y Perú señala como límite en uno de sus trayectos el *divortium aquarum* entre los ríos Santiago y Zamora ubicado al sur del país. Ecuador negaba la existencia de ese elemento geográfico. A partir de esa posición, sostenía que el Protocolo no era válido en esa zona por ser inejecutable.

6 Servicio militar obligatorio. De acuerdo con la Real Academia Española, en Argentina, Bolivia y Ecuador se conoce como *conscripción* (N. del E.).

7 La crisis financiera rusa de 1998, exacerbada por la crisis asiática, cerró el mercado más prometedor para las flores y otras exportaciones de Ecuador.

8 El presidente Mahuad decretó la congelación de depósitos para evitar la hiperinflación y contener la descapitalización del país por la compra masiva de dólares que salían de la economía. Además, incrementó el precio de

la gasolina y solicitó una auditoría internacional completa, simultánea y urgente de todo el sistema financiero.

9 Moneda real o *real money* suele llamarse a la moneda que mantiene su capacidad adquisitiva y que tiene la confianza del público.

Recuerdos de una decisión difícil y audaz

Ricardo Hausmann[1]

La memoria es caprichosa. Muchos eventos del pasado se quedan en el baúl de los olvidos, cerrados con una llave a la que no tenemos acceso. Sin embargo, otros podemos invocarlos vívidamente. Los veinte años de la dolarización del Ecuador ponen a prueba mi capacidad de recordar y hacer memoria de cómo viví ese evento, qué cosas estaba pensando mientras lo viví y qué lecciones me dejó.

En 1994 el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, me nombró Economista Jefe del organismo, cargo que me ofreció cuando salí del Gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez en Venezuela el año anterior.

Desde mi nueva posición seguí más o menos de cerca el acontecer económico del Ecuador, en parte gracias a mi amistad con Augusto de la Torre, quien había sido representante residente del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Venezuela cuando yo era ministro, pero que en ese momento ya era gerente del Banco Central del Ecuador (BCE). Trabajé con él y con el ministro de Finanzas, Mario Ribadeneira, en temas de la estabilidad macroeconómica y del sistema financiero durante la presidencia del arquitecto Sixto Durán Ballén.

Participé también en la Asamblea Constituyente que presidió el expresidente Osvaldo Hurtado, donde contribuí a la discusión de los aspectos fiscales de la nueva Constitución. También participé en 1998 en lo que se llamó la Reunión de Cusín ii, donde líderes políticos, empresariales, sociales, militares e intelectuales discutieron los retos del país de cara a las elecciones de ese año. Allí hice una presentación que recuerdo que fue polémica porque planteé la necesidad de aumentar la recaudación tributaria. Pero el tema más álgido de la reunión fue la posible guerra con el Perú por el tema de Tiwintza, cosa que recuerdo que me dejó muy impactado. Salí con la convicción de que los ánimos estaban demasiado caldeados para que aquello terminara bien.

Las elecciones presidenciales de 1998 las ganó el candidato Jamil Mahuad, a quien había conocido cuando, en una de mis visitas a Quito, me enseñó las obras del proyecto de renovación del casco histórico de la ciudad, y que el BID estaba financiando. Lo volví a ver en circunstancias dramáticas en Barcelona, España, en marzo del 1997 durante la Asamblea Anual del BID en un seminario sobre las prácticas exitosas de las ciudades capitales de Iberoamérica. En medio de su presentación pública sufrió un derrame cerebral que pareció muy grave. Sobreponiéndose a la adversidad de manera increíble, 16 meses después Jamil Mahuad ganó las elecciones presidenciales de 1998 y tomó posición el 10 de agosto de ese año.

La posesión de Mahuad como presidente del Ecuador se dio en medio de dos problemas candentes: el conflicto con el Perú y el colapso de la economía por la destrucción de El Niño y el históricamente bajo precio del petróleo. Probablemente ese 10 de agosto el primero de los problemas se veía mucho más ominoso que el segundo. Pero las cosas, sin embargo, no resultaron así.

El tema del Perú encontró solución muy rápidamente. Recuerdo haber asistido en octubre de 1998 a una reunión en el Diálogo Inter-Americano en Washington donde el Gobierno ecuatoriano presentó el resultado de las negociaciones que llevaron a la paz con el Perú. Recuerdo la emoción que sentí al ver que lo que pensé que podía convertirse en un serio problema terminó resolviéndose tan bien y tan rápido.

Desafortunadamente, el tema económico no tuvo la misma suerte. Todo lo contrario. El 17 de agosto de 1998, apenas una semana después de tomar posesión el presidente Mahuad, Rusia decidió hacer *default* tanto sobre su deuda interna —los llama-dos GKO— como sobre su deuda externa, al tiempo que decidió devaluar su moneda.

No era sensato en ese momento pensar que un evento tan remoto en lo que para ese momento era una economía que representaba menos del 1% del PIB mundial pudiese tener mayor impacto en América Latina. Sin embargo, ese evento detonó lo que dio en llamarse —*ex post*— la *media década perdida de América Latina* (1998-2003), en referencia a la llamada década perdida de los ochenta. En estas condiciones se descarriló la recuperación económica de Venezuela, lo que llevó a Hugo Chávez a ganar las elecciones de diciembre de 1998. Para enero de 1999, Brasil se vio obligado a devaluar masivamente su moneda. Esto hizo que Argentina, que tenía su caja de conversión, perdiera masivamente competitividad con uno de sus principales socios comerciales y entrara en recesión.

Al hacer memoria, recuerdo que interpretaba lo que estaba ocurriendo con base en varios conceptos económicos que eran relativamente nuevos para la época. En primer lugar, pensaba en el concepto de *contagio financiero*, —término inventado a principios de los noventa—, que afectaba por aquel entonces a los países emergentes, aunque estos no sufrieran de condiciones macroeconómicas financieras similares entre sí: había exportadores e importadores de petróleo, de café o de cobre para los que los aumentos de precios tenían efectos opuestos. Había exportadores de *commodities* como América del

Sur y exportadores de productos manufacturados como México.

El contagio financiero era un fenómeno causado por Wall Street. En la década de los noventa era relativamente nuevo el que existieran fondos dedicados a invertir en bonos de los países conocidos como emergentes. Dichos fondos tomaban posiciones apalancadas (*leveraged*), lo que significa que, además de invertir su capital en bonos, pedían un préstamo a los bancos para comprar más bonos, lo que los bancos les permitían hacer hasta un cierto múltiplo del capital del fondo, digamos, cuatro veces. Si un día los bonos subían su valor un 10%, el fondo ganaría 50% (10% sobre los bonos comprados con su capital y 40% por los bonos comprados con el dinero prestado). Pero si los bonos bajaban 10%, por la misma lógica, el fondo perdería la mitad de su capital. Esto lo obligaría a salir a vender la mitad de su portafolio para regresar a un nivel de apalancamiento de 4 a 1 por medio de la venta de bonos de países que inicialmente no habían sido afectados por la crisis, haciendo que el valor de estos bajara en el mercado y que subiera su riesgo país. La pérdida inicial de capital causada por Rusia se amplifica por la magnitud del margen de apalancamiento de los fondos e impacta a todos los países en el portafolio, empezando por los más líquidos y, por tanto, los más fáciles de vender. Un caso extremo de un fondo que quebró y que tuvo que ser rescatado en septiembre de 1998 fue Long-Term Capital Management (LTCM), un fondo de inversión con sede en Connecticut fundado por dos premios Nobel de Economía que tomaba posiciones en bonos del Tesoro de los Estados Unidos apalancadas más de 25 veces.

El contagio financiero ruso generó lo que el gran economista alemán Rudiger Dornbusch había bautizado como una parada súbita (*sudden stop*) en los flujos de capital a los países emergentes. A mediados de los noventa, 'Rudi' Dornbusch y Guillermo Calvo ya habían explicado el impacto macroeconómico de los *sudden stop*. Si un país con déficit en su cuenta corriente de la balanza de pagos sufre un *sudden stop*, la economía se verá forzada a recortar rápidamente dicho déficit por medio de una combinación de medidas económicas como depreciación cambiaria, pérdida de reservas y aumentos de las tasas de interés, lo que lleva a la disminución de la demanda interna y de las importaciones. De esta forma, el déficit en cuenta corriente se reduciría gracias a un menor nivel de importaciones por la vía de una menor demanda interna y con un tipo de cambio más depreciado, haciendo que el país se ajuste súbitamente a la menor afluencia de capital causada por el *sudden stop*.

En el caso del Ecuador en 1998, este *sudden stop* no podría haber ocurrido en un peor momento. La sensatez y la teoría económica sugieren ahorrar en años de vacas gordas y usar los ahorros o pedir prestado en años de vacas flacas. El año 1998 fue un año de vacas famélicas con el precio del petróleo por debajo de US 10, producto de la crisis del Este Asiático que se detonó en julio de 1997 con la devaluación del baht tailandés y que terminó impactando a Indonesia, Malasia, Corea y Singapur. Era el año para pedir prestado a fin de sostener los niveles de vida acostumbrados, pero fue justo cuando ocurrió el *sudden stop*, lo que cerró el acceso del Ecuador al crédito como forma de amortiguar su shock económico. Fue, más bien, el año en que los mercados financieros quisieron retirar lo prestado y no prestar más.

Temas fiscales y financieros complicaron la situación. La caída del precio del petróleo fue de por sí un importante shock negativo a los ingresos fiscales del país. La contracción de la demanda interna producto del *sudden stop* llevó a una menor recaudación por impuestos a la economía no petrolera, tanto del impuesto al valor agregado (IVA) como del impuesto sobre la renta. Entre 1997 y 1999 las importaciones del Ecuador cayeron alrededor del 30%, impactando el IVA y los aranceles que estas pagaban. Al mismo tiempo, la depreciación cambiaria incrementó el costo del servicio de la deuda en divisas, mientras que la deuda en sucres se vio impactada por el fuerte aumento en los tipos de interés.

Todo ello implicaba un déficit fiscal más grande para 1999 en un momento en que la disponibilidad de financiamiento externo colapsaba con el *sudden stop*. Adicionalmente, el sistema bancario ecuatoriano —que desde la crisis de los ochenta estaba parcialmente dolarizado, es decir, que aceptaba depósitos y daba préstamos tanto en dólares como en sucres—, iba a enfrentar más adelante una situación muy difícil. La contracción del PIB siempre incrementa el porcentaje de la cartera crediticia en problemas, pero esto iba a agravarse por las expectativas de devaluación del sucre, lo que generaba incentivos para dolarizar los depósitos, mientras que las altas tasas de interés en sucres complicaban la capacidad de pago de los deudores en la moneda nacional.

En este contexto, era fácil que se diese un ataque tanto contra la moneda como contra los bancos. Y en este ataque, el Banco Central del Ecuador (BCE) no tenía las herramientas para actuar como prestamista de última instancia. Si el Banco Central salía a rescatar a los bancos ofreciendo liquidez en sucres, le estaría echando más leña al fuego de la especulación contra la moneda. Si se negaba a hacerlo, dejaba a los bancos sin la liquidez para hacerle frente a la corrida.

Además, un Gobierno con un déficit creciente —no debido a un gasto irresponsable sino producto del colapso de los ingresos y el aumento en el servicio de la deuda— y sin acceso a financiamiento externo necesitaría de grandes cantidades de financiamiento interno. Pero si el banco central se lo daba, acentuaba el ataque a la moneda, y si no se lo daba, aumentaban enormemente las tasas de interés en sucres, lo que aumentaba el costo del servicio de la deuda y las dificultades del sistema bancario.

Es claro que una solución en este contexto habría sido la obtención de un préstamo de emergencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) para darle al Banco Central del Ecuador los dólares con los cuales hacer frente al *sudden stop* y a la corrida bancaria. Pero el FMI, en vez de salir a ayudar, se puso a darle largas al asunto. Recuerdo haber asistido hacia principios de 1999 a una reunión en Washington entre el FMI, el Banco Mundial y el BID para discutir el caso ecuatoriano. Tenía la esperanza de que se acordara un paquete de rescate, pero el FMI decidió darle largas al asunto y dejar el tema en suspenso

mientras se realizaba una auditoría internacional al sistema bancario que el Gobierno había contratado, lo que demoraría unos cuatro meses. Esto me pareció escandaloso.

De hecho, cuando el país cumplió a mediados de 1999 con la auditoría, apareció una nueva exigencia: el concepto de 'distribución de la carga' (*burden sharing*). El FMI había sido fuertemente atacado por un reporte dirigido por Allan Meltzer que lo acusaba de haber creado las crisis de los países emergentes por su disposición a ofrecer rescates. Eso hacía que los inversionistas prestaran irresponsablemente, pues estaban seguros de que podrían cobrarlos gracias a la ayuda financiera del FMI. Había que darles una lección a esos inversionistas. ¿Dónde, entonces, empezar con esta nueva política? Obviamente no en un país sistémicamente importante, como Argentina o Brasil, por ejemplo. Desafortunadamente, resultó ser Ecuador el conejillo de indias de ese cambio de políticas. De esta forma, se le pidió al Gobierno del país que renegociara su deuda antes de obtener financiamiento del FMI.

Esto dejaba al país en una situación catastrófica: con una crisis fiscal, una crisis bancaria y una crisis de divisas y sin apoyo internacional. ¿Qué hacer?

En esa época yo venía estudiando el rol de lo que bauticé como el *pecado original de la estabilidad macroeconómica*. Había escrito un artículo sobre este tema para la revista *Foreign Policy* que fue publicado en el otoño de 1999, y en agosto de ese año, junto con el economista estadounidense Barry Eichengreen, presenté un *paper* en la gran reunión de presidentes de bancos centrales del mundo que organiza todos los años el Banco de la Reserva Federal de Kansas en Jackson Hole (Wyoming).

El argumento del *paper* era el siguiente: la mayoría de los países del mundo, cuando piden prestado en el exterior, no logran denominar esa deuda en su propia moneda. Como lo demostrara la literatura posterior, este no es necesariamente un reflejo de las malas políticas económicas del país deudor sino de las preferencias de los inversionistas extranjeros y de la estructura de los mercados internacionales. A este fenómeno lo bauticé como el *pecado original*.

Si un país con pecado original tiene deuda externa neta —la diferencia entre las obligaciones de pago de un país frente a sus derechos de cobro en el exterior—, tendrá un descalce cambiario en su balance financiero. Esto tiene todo tipo de implicaciones para la estabilidad macroeconómica del país y para la forma como opera sus políticas macro. Si el país sufre un choque adverso en su economía, esto llevará a que tenga una mayor dificultad en servir su deuda externa. Además, tiende a hacer que su moneda se deprecie, lo que aumentaría aún más el costo en moneda nacional de servir la deuda externa. Esta dinámica haría que los agentes económicos intenten atacar tanto la moneda como la deuda. Para evitar esto, los bancos centrales suben masivamente las tasas de interés para defender la moneda. Esto implica que la política monetaria, lejos de hacerse anticíclica (reducción de las tasas de interés en las malas para estimular la economía), se hace procíclica (aumento de las tasas en las malas y reducción cuando la situación mejora).

Además, la misma dinámica podía generar un círculo vicioso: la depreciación cambiaria y el aumento de las tasas de interés en las malas incrementan el costo del servicio de la deuda y, por lo tanto, aumentan el déficit fiscal, empeorando las condiciones iniciales e iniciando nuevamente el círculo vicioso del aumento de las tasas de interés, la depreciación cambiaria y el déficit fiscal, etc. Esta dinámica la vimos en el Ecuador donde el dólar había pasado de 4.000 sucres en 1997 a 25.000 sucres en enero de 2000, y para esta fecha las tasas de interés en sucres en operaciones de mercado abierto del Banco Central del Ecuador habían superado el 250%.

En estas circunstancias, tener moneda nacional puede ser peor que no tenerla. El *paper* para *Foreign Policy* lo titulé "¿Debería haber 5 monedas o 105?". Tener una moneda propia y una deuda importante en divisas es una mezcla peligrosa. De allí que decidí favorecer la dolarización para el caso del Ecuador.

Esto lo hice en contra de la posición de las instituciones multilaterales en Washington. En temas cambiarios, el BID y el Banco Mundial le dan la prioridad al FMI, pero yo ya había visto lo mal que esa organización había tratado al Ecuador. Tuve una reunión 'secreta' en Washington en el otoño de 1999 para discutir la dolarización y me fui en enero de 2000 a Quito a trabajar sobre los detalles de su implementación. Junto con el economista argentino Guillermo Mondino —quien había sido enviado por Domingo Cavallo y quien hizo una gran labor—, ayudé en la elaboración de lo que se llamó la Ley Trole i, una ley de reformas que buscaba hacer compatible el sistema económico con el nuevo régimen monetario. Recuerdo haber pasado varios días, —probablemente una semana— con el presidente Mahuad y su equipo en el Palacio de Carondelet en el centro de la ciudad, discutiendo todos los detalles de la implementación de la dolarización. Regresé a Washington el viernes 21 de enero del 2000 temprano en la mañana en un vuelo de American Airlines que hacía escala en Miami, saliendo del viejo aeropuerto. Al llegar a Miami fui al *lounge* de American, el Admirals Club en el terminal E. Me acerqué al bar a pedir un refresco y en la televisión vi la noticia del golpe de Estado en Ecuador.

Recuerdo haber pensado que todo se iría a derrumbar, pero no fue así. Con el solo anuncio de la dolarización por parte del presidente Mahuad el 9 de enero de 2000, las tasas de interés en sucres habían descendido de cerca del 100% al 15%. El círculo vicioso se había roto.

Después de aquella visita regresé dos veces más al Ecuador. La primera fue en la primavera del 2000, para discutir elementos de la Ley Trole ii, con lo cual se continuarían las reformas asociadas a la dolarización, y recuerdo haber discutido el tema con el presidente Gustavo Noboa. En agosto del 2000 dejé el BID para irme a Harvard y desde allí, junto con mi colega y amigo Andrés Velasco —también profesor de Harvard—, regresé al Ecuador para trabajar sobre el nuevo marco legal para el Banco

Central del Ecuador una vez dolarizada la economía, cosa que se logró a mediados del 2001.

A pesar de la fragilidad política y de la falta de apoyo internacional, la economía ecuatoriana respondió muy favorablemente a la medida. La recuperación económica empezó a mediados del 2000, y para el 2003 la inflación ya había bajado a un dígito.

El costo de la crisis 1998-1999 fue muy grande para el Ecuador. El PIB per cápita cayó más del 7% y el consumo más del 12 %. Ello se debió en buena medida a la falta de apoyo internacional. La caída de las exportaciones en 1998 fue de más de USD 1.000 millones de dólares. En condiciones normales, el país podría haber pedido prestado para que las importaciones cayeran menos que eso, pero en 1999, dada la ausencia de financiamiento internacional, el país tuvo que hacer un recorte de importaciones de más de USD 2.600 millones de dólares y un recorte de USD 5.200 millones acumulados entre 1999 y 2001 —es decir, más del 18% del PIB de 1998—, necesarios para convertir un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de 7,5% del PIB en 1998 a un superávit de 6,1% del PIB en el 2000, un cambio de 13,6 % del PIB. En un mundo con una mejor arquitectura financiera internacional, los países no tendrían que hacer un ajuste masivo de sus cuentas corrientes en medio de una recesión inducida por la falta de financiamiento. Pero Ecuador estuvo solo en este tránsito y la comunidad internacional no estuvo a la altura.

La presidencia de Jamil Mahuad no sobrevivió a la crisis, pero la dolarización sí, a pesar de que el país escogió en 2007 a un presidente que se oponía a ella, Rafael Correa. Dicha supervivencia es una indicación de que la estabilidad que le brinda el nuevo régimen cambiario goza de fuerte apoyo a muchos niveles en el Ecuador. Tampoco sobrevivió la Constitución de 1998.

Las dificultades actuales del Ecuador tienen más que ver con los cambios constitucionales realizados por el presidente Correa que con la dolarización. En vez de utilizar los años de vacas gordas entre 2007 y 2014 para ahorrar —como lo exigía la Constitución de 1998 y como lo hicieron otros países petroleros como Kazajistán—, el país acumuló una deuda importante que le quitó margen de maniobra cuando vino la caída de los precios del petróleo.

¿Qué aprendí de esta experiencia? Experiencias similares que vinieron después dieron resultados contradictorios. Por ejemplo, a principios de 2001, y sin que mediara crisis alguna, El Salvador dolarizó su economía. Tomando como referencia la experiencia del Ecuador, esperaba que ello llevara a una reducción de las tasas de interés y a una aceleración del crecimiento económico. Lo primero ocurrió, pero lo segundo no.

La adopción del euro en 2002 llevó a una aceleración del crecimiento en los países con monedas débiles en el sur de Europa, pero ello probó no ser sostenible. El euro ha sobrevivido la crisis del 2008-2012, pero no antes de que el Banco Central Europeo (BCE) se comprometiera a "hacer lo que sea necesario para preservar el euro y, créanme, será suficiente", como dijera su presidente Mario Draghi en julio de 2012. El apoyo financiero del BCE fue fundamental para preservar la estabilidad en Europa.

A finales de 2001, la caja de conversión estalló en Argentina y esa crisis generó una recesión profunda y dolorosa. La estabilidad que había dado el anclaje al dólar no sobrevivió.

¿Qué puede explicar esta combinación de observaciones contradictorias? La dolarización no es una panacea. Primero, porque importar la estabilidad por medio del anclaje cambiario funciona bien si esa estabilidad es crítica (cosa que no lo era en El Salvador). Segundo, porque trae beneficios al crecimiento, pero solo si los problemas financieros son parte del problema (como lo eran en Ecuador, pero no en El Salvador) y si los beneficios que trae pueden ser mayores en el corto plazo que en el largo plazo (como fue el caso de Europa). Y tercero, porque las cosas se hacen más fáciles si la moneda que se escoge como ancla forma parte de lo que el economista canadiense Robert Mundell denominó un *área monetaria óptima*, cosa que el dólar no era para la Argentina.

Pero la cosa funcionó sorprendentemente bien en el Ecuador porque eliminó el círculo vicioso que caracterizaba la macroeconomía del país y llevó a formular un exitoso plan de reformas —las Trole i y ii — para que el nuevo régimen fuera más consistente con el marco más amplio. Ecuador sufre choques distintos a los de los Estados Unidos, por lo que es importante que adopte políticas anticíclicas en materia fiscal para hacerles frente, cosa que el país había adoptado en 1998 pero lo abandonó después del 2007. También ayudaría tener acuerdos internacionales que creen un Mario Draghi alternativo de cara a una eventual futura crisis. No obstante, queda claro que, a los veinte años de la dolarización, el balance de esta política en el país es positivo, pues ha demostrado ser mucho más exitosa y mucho más duradera de lo que era razonable esperar en aquellos difíciles días de su adopción.

---

1 Economista venezolano radicado en los Estados Unidos. Obtuvo una licenciatura en Ingeniería y Física Aplicada y un Doctorado en Ciencias Económicas en la Universidad de Cornell. Fue profesor de Economía en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) en Caracas, donde fundó el Centro de Políticas Públicas (1985-1991), ministro de Planificación y jefe de la Oficina Presidencial de Coordinación y Planificación durante el Gobierno de Carlos Andrés Pérez (1992-1993) y economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (1994-2000). Actualmente es profesor de la Cátedra Rafik Hariri de Economía Política Internacional y director del Laboratorio de Crecimiento de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard, donde ha sido docente desde 2000. De 2005 a 2019 fue el director del Centro para el Desarrollo Internacional en la misma universidad.

¿Volverá a ser la dolarización el puntal que sostenga al país en la nueva crisis?

Reflexión final de los autores

Desde temprano en la mañana del sábado 7 de marzo de 2020 todos los coautores ecuatorianos de este libro nos reunimos en la casa de Mario Prado y María José Troya para grabar el testimonio audiovisual de la gran crisis económica que nos correspondió enfrentar desde nuestras funciones en el Gobierno del presidente Mahuad y que desembocó en la dolarización de la economía. Jamil no pudo acompañarnos en persona, pero estuvimos conectados con él a través de WhatsApp.

En la reunión comentamos las experiencias pasadas y analizamos los ribetes dramáticos que estaba tomando la situación económica del Ecuador para inicios del año, en especial la fiscal, cuyo déficit abría la probabilidad de caer en *default* ante el vencimiento de los bonos 2020[1], que se volvían exigibles a finales de marzo. También nos ocupamos de la COVID-19 —declarada pandemia unos días después por la Organización Mundial de la Salud (OMS)— y de los efectos que estaba causando en países como Italia y España. Nadie imaginó entonces que nueve días después el Gobierno ecuatoriano decretaría el estado de emergencia, el aislamiento social y el toque de queda, ni que la enfermedad atacaría de manera despiadada a la población de Guayaquil —pues fue desbordada por el número de contagios[2]— y que dejaría una estela de dolor, sentimientos de ira e impotencia, y miles de muertos.

Tan pronto como se decretó el estado de emergencia se sintió la abrupta y generalizada paralización de la producción de bienes y servicios en el país, y solo pocas actividades pudieron seguir operando para atender la alimentación y la salud de los ecuatorianos. Nos preocupaba el efecto que todo esto causaría en la ya descalabrada economía ecuatoriana que mostraba varios problemas concretos: la imposibilidad de financiar el crónico déficit fiscal, la caída del consumo y la aparición de indicadores concretos de una deflación.

A partir de entonces ocurrieron una serie de eventos que resultaron siendo los síntomas de una crisis económica severa: el anuncio del pago de solo los intereses de los bonos 2020; la caída del precio de petróleo por debajo de los costos de producción; la rotura de los oleoductos —el Sistema del Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP)—, con la consecuente suspensión del despacho y venta de crudo; la significativa pérdida de las recaudaciones de impuestos en los meses de marzo y abril; los despidos de empleados en el sector privado y la quiebra de empresas; el atraso en el pago de las remuneraciones en el sector público; el rebrote de los sentimientos regionalistas de las voces del separatismo y del federalismo; el bloqueo político, visible en la negativa de la Asamblea Nacional a la creación de contribuciones para financiar la ayuda humanitaria y en la falta de consensos para aprobar las normas contra los despidos masivos y la quiebra de más empresas; y, finalmente, la movilización de algunos sectores de trabajadores, unida a las amenazas de un nuevo levantamiento indígena.

De esta manera, en cuestión de cuatro o cinco semanas después de decretada la emergencia sanitaria y el aislamiento social, el Ecuador volvió a ubicarse en circunstancias similares a las del cuarto trimestre de 1998, cuando el país sufrió una vertiginosa crisis derivada de una sucesión de eventos dañinos que se habían venido acumulando durante algunos años sin que las autoridades de turno las hubieran enfrentado y sin que las élites fueran capaces de entender y procesar lo que estaba ocurriendo en el país.

Este *déjà vu* no solo nos estremeció, sino que nos demostró cómo la decisión de dolarizar la economía hace veinte años se convirtió —tal como se previó desde su adopción— en un fuerte blindaje social que protegió a los segmentos más vulnerables de la población, dándoles oportunidades reales y concretas para mejorar su calidad de vida, y que ayudó a crecer a la clase media, permitiéndole acceder a niveles de bienestar que antes habrían sido impensables para ella. Así mismo, nos recordó cómo la dolarización había sido clave en la restauración de la confianza de los agentes económicos, pues creó las condiciones necesarias para la aparición de nuevas actividades productivas en el país y fortaleció los sectores existentes, que no solo sobrevivieron a la medida sino que, posteriormente, crecieron de manera sostenida.

La incertidumbre que produce la COVID-19 lleva, inevitablemente, a formular esta pregunta: ¿en estos veinte años, qué acciones u omisiones han afectado la sostenibilidad de la dolarización? La respuesta no es fácil, y para esbozar una explicación fundamentada hay que empezar señalando que la dolarización constituyó un cambio de paradigma que no solo puso fin a un círculo vicioso de veinte años (1979-1999) —que se caracterizó por una alta inflación, devaluación, ajuste, recuperación, empobrecimiento y, de nuevo, inflación—, sino que además sacó a los ecuatorianos de una zona de confort dañina a la que se habían acostumbrado irresponsablemente. De manera individual y colectiva se aceptaba, aunque con cierta resignación, que vivir dentro de una espiral inflacionaria era parte de la normalidad, por lo que los gobiernos no hacían esfuerzos para solucionar los problemas estructurales de la economía —déficits fiscales permanentes, altas tasas de interés, elevados índices de inflación y devaluación, y bajos niveles de productividad— que generaban el permanente deterioro de la economía. Por eso, en los primeros años posteriores a la medida (2000-2006) existió en el país un empeño individual y colectivo por empezar a cambiar los patrones de conducta para salir de la zona de confort, aceptando, inclusive, la necesidad de cambios importantes en la normativa. Sin embargo, la nueva realidad política, vigente desde 2007, detuvo los cam-bios estructurales que debían hacerse en la economía del Ecuador para continuar por la senda de la productividad, el manejo responsable de las finanzas y la atracción de capitales extranjeros.

Seguidamente expondremos los cambios experimentados en tres sectores claves de la economía ecuatoriana —laboral, financiero y fiscal— entre los siete años posteriores a la implementación de la dolarización y el inicio del periodo del presidente Rafael Correa —el mayor enemigo de la dolarización—, en el cual se demuestra de manera objetiva el empeoramiento de los indicadores de las condiciones de trabajo de los ecuatorianos y de la solidez

fiscal del Estado en los años recientes.

Sector laboral

En el Gobierno todos sabíamos desde el principio que dolarizar significaba, entre otras cosas, abandonar la posibilidad de enfrentar choques económicos externos mediante la depreciación del tipo de cambio —que a su vez generaba inflación—, por lo que los efectos de esos choques en una economía dolarizada pasarían a reflejarse de manera directa en el sector real de la economía. Frente a la posibilidad de que estos eventos se presentasen —lo cual es usual en el Ecuador por su condición de productor de bienes primarios que están sujetos a fluctuaciones de precios—, era necesario diseñar un esquema de defensa de la dolarización que incluyera como elemento importante la actualización y modernización de la legislación laboral vigente hasta el momento con base en dos elementos fundamentales: primero, que la productividad fuera el factor determinante de los incrementos en las remuneraciones de los asalariados; y segundo, que se adoptaran nuevas figuras contractuales que, protegiendo a los trabajadores, se adecuaran al nuevo modelo económico en forma de contratos por horas, eventuales, temporales y de plazo fijo.

Sin embargo, luego de adoptada la dolarización, esta flexibilización laboral, que consistía en adoptar nuevas figuras contractuales, se confundió con precarización, es decir, con la negación de los derechos de los trabajadores, y en la práctica diaria se tendió al uso y abuso de las figuras de intermediación y tercerización laboral para evitar el uso de las medidas flexibles que buscaban, por el contrario, facilitar la contratación laboral y elevar la productividad. A partir del gobierno del presidente Correa, para solucionar estas malas prácticas se fue incluso más allá, pues la rigidez laboral se consagró en la Constitución[3] al prohibirse la intermediación y tercerización en actividades propias y habituales de los empleadores, y se proscribió la contratación laboral por horas. Más tarde, mediante una ley, se eliminó el contrato a plazo fijo.

Tras veinte años de vigencia de la dolarización, siguen vigentes algunas normas que regulan la relación laboral y que no se han adaptado a la nueva realidad. Es el caso de las normas sobre las indemnizaciones por despido intempestivo, el desahucio, la jubilación patronal[4] y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. No sostenemos que estas normas deban derogarse, pero sí que deberían evolucionar en consonancia con una economía más productiva, competitiva y participativa en el comercio mundial. Por ejemplo, el régimen legal de la jubilación patronal no ha variado en los últimos veinte años, cuando bien podría haberse convertido en una contribución a la seguridad social que incrementara la cesantía del trabajador, o que el 15% de participación laboral en las utilidades, en lugar de repartirse en partes iguales entre todos los trabajadores y en función de las cargas familiares, se convirtiera en un componente variable del salario, vinculado con el incremento de la productividad. En el tema de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, las pocas reformas al Código del Trabajo no estuvieron relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, pues tuvieron solo un fin tributario, al fijar límites a los valores que podían recibir los asalariados para que la diferencia fuera transferida al Sistema Nacional de Seguridad Social, o un fin excluyente, al negarle este derecho a los trabajadores y empleados de determinados sectores de la producción como el petróleo, la minería y las telecomunicaciones.

La falta de decisión en la promoción de cambios estructurales en el sector laboral ecuatoriano ha sido un freno para la creación de nuevas fuentes de trabajo. El temor al incremento de los pasivos laborales ha generado en las empresas una tendencia a terminar los contratos existentes y a evitar la creación de nuevas fuentes de empleo. Esto lo demuestran las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): mientras a diciembre de 2014 el empleo adecuado/pleno[5] llegó al 49,5%, a diciembre de 2019 se ubicó en el 38,8%, con una pérdida de 10,7 puntos porcentuales[6]. Es muy clara la relación entre la pérdida de los empleos adecuados y la reforma laboral realizada por el Gobierno de Correa, que terminó convirtiendo al contrato a tiempo indefinido en la modalidad típica de la contratación laboral[7]. Por otra parte, en los últimos veinte años, el Código del Trabajo ha visto disminuir su ámbito de cobertura al amparar y proteger únicamente a quienes tienen un empleo adecuado, que viene a ser solo una tercera parte de la población económicamente activa. Se está llegando a la paradójica situación de que el principal obstáculo para la creación de nuevos empleos formales —y para el mantenimiento de los existentes— es precisamente la legislación laboral. Esta realidad es, sin duda alguna, un aspecto que debilita la estructura y solidez de la dolarización.

Además, la viabilidad financiera del sistema de seguridad social está indisolublemente atada a la formalidad del sector laboral. El número de cotizantes del sistema crecerá en la medida en que exista mayor formalidad, y la caída del empleo adecuado/pleno tiene un efecto negativo en las finanzas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Si a esto se suma que durante los últimos veinte años no se ha introducido ninguna reforma sustancial al sistema de seguridad social, se concluirá que en este ámbito también han fallado las políticas públicas de los últimos años, pues en vez de impulsar la modernización del sistema —iniciado con la expedición de la Ley de Seguridad Social[8] que creó el régimen de transición hacia la cuenta individual y la creación de un sistema mixto (cuenta individual/solidario)—, lo han sumido en una profunda crisis, pues todas las reformas aprobadas han quedado truncas, ya sea porque el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de varias normas de la Ley de Seguridad Social[9] o porque no ha existido la voluntad política de tecnificar y profesionalizar la gestión y la administración del IESS.

Sin duda, los empleados y trabajadores (formales e informales) fueron el segmento de la población que obtuvo mayores beneficios con la dolarización, pues sus salarios dejaron de estar expuestos a la inflación y a la devaluación que aquejaban al país hacia finales de la década de los noventa, lo que les facilitó la posibilidad real de ahorrar y de convertirse en sujetos de crédito. El horizonte de la capacidad adquisitiva del salario creció y la capacidad de pago se amplió. Sin embargo, frente a la rigidez de las normas laborales, las actuales circunstancias derivadas de la COVID-19 ponen en riesgo las fuentes de empleo de estos empleados y trabajadores, y pueden incrementar la pérdida del empleo adecuado/pleno, sin contar los costos sociales y económicos derivados.

Todos los países del mundo están sufriendo los efectos de la paralización de la producción de bienes y servicios debido a la pandemia. No obstante, a diferencia del Ecuador, en varios de esos países los gobiernos tienen capacidad de endeudamiento en los mercados internacionales, cuentan con fondos ahorrados para eventos de contingencia o han decidido emitir dinero.

Esta última opción es quizás la menos recomendable para el Gobierno de un país por su efecto nocivo en los

indicadores de precios y tipos de cambio. De hecho, para un país con un banco central que emite moneda propia, la inflación y la devaluación hacen que disminuya la capacidad adquisitiva de los salarios. Por ejemplo, si el salario básico en Colombia, nuestro país vecino, al empezar el año 2020 fue de, digamos, 1.400.000 pesos, y 3.500 pesos equivalían a un dólar, en términos de dólares el salario básico del trabajador colombiano en enero de 2020 fue de USD 400; si en abril de 2020 cada dólar se cotizó a 3.945 pesos, en dólares el salario del trabajador colombiano se redujo a USD 345,88, lo que equivale a una pérdida del poder adquisitivo del salario de 14 %. No obstante, en Ecuador, si el salario de enero de 2020 fue de USD 400, seguirá siendo USD 400 en abril de 2020 y terminará el año en USD 400.

Aunque en Colombia y en Ecuador el salario es un derecho intangible —es decir, que no puede modificarse o tocarse—, en Colombia no se vulnera formalmente la intangibilidad porque el salario se mantiene en 1.400.000 pesos, aunque por efecto de la devaluación baje en términos reales de USD 400 a USD 345,88. En Ecuador, la capacidad adquisitiva del salario se mantiene en los USD 400 por ser una economía dolarizada, y si se quisiese llevar el salario al valor real que tiene en Colombia habría que dictar una ley que redujera el salario de USD 400 a USD 345,88, caso en el cual se podría argumentar que se está desconociendo la intangibilidad del salario.

El efecto práctico de la diferencia entre ambos países es que el productor colombiano, que continuará recibiendo la misma cantidad de dólares de sus exportaciones por efecto de la devaluación, necesitará destinar menos dólares para pagar los salarios en pesos (porque los salarios en pesos corresponden ahora a menos dólares), mejorando de esta forma su competitividad en relación con el ecuatoriano; en consecuencia, podrá exportar —es decir, vender— sus bienes a menores precios que el productor ecuatoriano. Para recuperar su competitividad en el mercado, el productor ecuatoriano se verá obligado entonces a reducir sus márgenes de rentabilidad, pero si esta medida no es suficiente, deberá buscar mecanismos para incrementar la productividad, lo cual requiere de toda una serie de condiciones que no se han desarrollado en el país.

En conclusión, Ecuador dejó pasar veinte años sin resolver los problemas estructurales del sistema laboral, y la COVID-19 pone hoy en evidencia los riesgos de la rigidez de la ley laboral al amparar solo a empleados y trabajadores, generando la necesidad de adoptar normas legales que permitan incorporar a los sectores informales a los beneficios de la seguridad social, la cual amerita urgentes reformas. Esta tarea requiere con urgencia llegar a consensos, pues es claro que mantener el *statu quo* pone en riesgo la continuidad de las empresas y del empleo formal e informal.

Sector financiero

La decisión de dolarizar la economía en enero de 2000 pudo adoptarse únicamente luego de conocerse la verdadera situación financiera de las entidades del sistema bancario nacional, lo cual ocurrió cuando se expidieron los resultados de las auditorías internacionales a las que fueron sometidos todos los bancos con sede en Ecuador entre mayo y julio de 1999. Con esta información se completaron los elementos necesarios para tomar la decisión de dolarizar. A partir de entonces se avanzó en la incorporación de las instituciones al marco regulatorio de estándares internacionales para el funcionamiento de las instituciones del sistema financiero —conocido como los principios de Basilea[10], así como la correspondiente regulación, supervisión y control. No obstante, desde 2007 el país ha ralentizado la incorporación de los principios de Basilea al marco legal, al punto que a 2020, cuando ya está vigente Basilea iv a nivel mundial, Ecuador no ha introducido sino en una pequeña parte los principios de Basilea ii y quizás algo de Basilea iii.

Este rezago se explica, entre otras razones, porque los principios de Basilea colisionaron con la visión de las políticas públicas del Gobierno ecuatoriano sobre las instituciones financieras, que con el tiempo fue creando un marco normativo completamente diferente del planteado por los estándares internacionales. Como ejemplo se puede mencionar la decisión de las autoridades económicas de fijar las tasas de interés o de imponer criterios de manejo de los índices de liquidez de las instituciones financieras en función de las necesidades de liquidez del Gobierno, cuando resulta obvio que los estándares internacionales de hoy imponen normas de prudencia específicas sobre la liquidez de las instituciones financieras en función de criterios técnicos y no en función de la liquidez que requiere el Gobierno para financiar el gasto público.

En el marco de la dolarización, el Banco Central del Ecuador ya no es prestamista de última instancia de las entidades financieras privadas —pues ya no emite moneda propia—, y ello obliga a que estas entidades deban ser más cuidadosas en el manejo de su liquidez. Para ello, los bancos anteriormente tenían normas que permitían mantener una parte importante de sus reservas de liquidez en el exterior, generando seguridad para sus depositantes en el caso de que el Ecuador enfrentara choques económicos. Las autoridades económicas del Gobierno del presidente Correa incrementaron gradualmente y de manera sustancial los requerimientos para que la liquidez bancaria se mantuviera en el país, llegando inclusive a establecer un impuesto a los activos en el exterior[11]. En la práctica, esto significa que los bancos mantienen la responsabilidad de responder ante sus depositantes por los dineros de estos, pero sin la atribución de poder manejar la liquidez con prudencia frente a choques económicos, sumado al hecho de que en el país el prestamista de última instancia del sistema financiero tiene recursos limitados frente a lo que puede ser el tamaño de una crisis financiera.

Estas nuevas políticas determinaron que las entidades financieras acumularan depósitos en el Banco Central del Ecuador. Sin embargo, el Gobierno de Correa desvirtuó el sentido de estas reservas y usó los recursos para financiar el déficit fiscal por medio de dos formas: primero, a través del mecanismo de inversión doméstica, consistente en adquirir los títulos emitidos por el Banco Nacional de Fomento, el Banco de Desarrollo del Ecuador o la Corporación Financiera Nacional que, a su vez, adquirían luego los títulos emitidos por el Ministerio de Finanzas; y luego, tras la expedición del Código Orgánico Monetario Financiero[12], a través de la compra directa de títulos emitidos por el Ministerio de Finanzas. Esto, en otras palabras, significa que el Gobierno se financió con los recursos depositados por los bancos privados en el Banco Central del Ecuador, que son, en última instancia, de propiedad de los depositantes.

De hecho, al 30 de abril de 2020 y en medio de los efectos iniciales de la COVID-19, el pasivo del Banco Central del Ecuador registra en la cuenta Reservas bancarias —que es una cuenta por pagar a las instituciones financieras privadas— la suma de USD 5.377,60 millones. Mientras tanto, la cuenta del activo Reservas internacionales llega solo a USD 2.860,50 millones. Esto implica que si se presentara una emergencia y los bancos privados necesitaran retirar los fondos depositados en el Banco Central para pagar a sus depositantes,

este no estará en capacidad de devolver todo el dinero, con las graves secuelas que traería esa hipotética situación. De haberse mantenido el balance del Banco Central con los cuatro sistemas con los que se introdujo la dolarización (y que están explicados en el artículo de Miguel Dávila que forma parte de este libro), esta situación jamás se habría configurado, pues en este sistema los depósitos de los bancos privados debían estar respaldados por activos 100% líquidos.

Se concluye entonces que las políticas públicas para regular el manejo de la liquidez de las instituciones financieras privadas, la eliminación del balance del Banco Central con los cuatro sistemas y la creación de mecanismos para que este financiara el déficit del Gobierno produjeron un debilitamiento de la situación de los bancos privados pues, aunque nominalmente podrían registrar en sus estados financieros los depósitos en el Banco Central como recursos líquidos, la verdad es que realmente no tienen esa condición.

Sector fiscal

Para dimensionar adecuadamente la incidencia de las políticas públicas en el manejo de las cuentas fiscales y su vinculación con la dolarización, es necesario analizar la evolución del gasto público en dos periodos: un primer periodo (2000-2007) y un segundo periodo (2008-2017). El propósito de esta división es analizar los profundos cambios derivados de la implementación de una nueva visión sobre el rol del Estado.

Como se puede observar en las tablas 1 y 2, mientras en los primeros años de la dolarización (2000-2006) el gasto público no llegó a representar más del 25% del Producto Interno Bruto (PIB), a partir de 2007 tuvo un fuerte incremento que se alejó de la tendencia del periodo anterior y empezó a subir agresivamente hasta llegar, en el año 2013, a representar el 43,7% del PIB.

También es necesario revisar el efecto que causó en ambos periodos el vertiginoso crecimiento del gasto público en forma de resultado global (ingresos menos gastos) y de resultado primario (ingresos menos gastos, sin incluir los intereses de deuda), como lo muestran las tablas 3 y 4.

Podemos concluir con base en estas cifras que en el primer periodo el resultado global fue superavitario y que hubo un esfuerzo fiscal por obtener un resultado primario positivo y de magnitud importante que, aunque tuvo altibajos, se ubicó en un promedio del 4,8% del PIB. Todo indica que en el primer periodo la dolarización trajo consigo la ansiada disciplina fiscal. Sin embargo, en el segundo periodo, en ocho de los diez años se obtuvo un resultado primario negativo, y en los nueve años del periodo se obtuvo un resultado global deficitario que alcanzó la suma acumulada de USD 31.321,86 millones.

También es importante comparar el nivel del gasto público, el resultado global y el resultado primario con los ingresos petroleros obtenidos en los dos periodos analizados, como lo muestran las tablas 5 y 6.

TABLA 1. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (2000-2007)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)
Gastos totales (millones de USD)	3.889,0	4.947,1	6.161,3	6.586,6	7.493,1	8.879,6	9.927,6	12.554,0
Gastos totales (% del PIB)	24,4	23,3	24,7	23,0	23,0	23,9	23,8	27,4

(p): dato provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador (compilación de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y de entidades del sector público).

TABLA 2. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (2008-2017)

Concepto	2008 (p)	2009(p)	2010 (p)	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
Gastos totales (millones de USD)	21.761,1	20.610,4	24.122,6	1.290,2	35.393,6	41.607,3	44.346,2	39.261,7	37.627,6	38.079,3
Gastos tota-les (% del PIB)	35,2	33,0	34,7	39,5	40,3	43,7	43,4	39,5	37,7	36,5

(p): dato provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador (compilación de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y de entidades del sector público).

TABLA 3. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO–RESULTADO GLOBAL Y RESULTADO PRIMARIO (2000-2007)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)
Resultado global (millones de USD)	237,1	7,7	199,6	454,1	683,4	266,2	1.363,4	970,1
Resultado global (% del PIB)	1,4	0,0	0,8	1,6	2,1	0,7	3,3	2,1
Resultado primario (millones de USD)	1.289,5	1.003,8	1.041,1	1.273,6	1.480,0	1.072,9	2.259,5	1.831,4
Resultado primario (% del PIB)	8,1	4,7	4,2	4,4	4,5	2,9	5,4	4,0

(p): dato provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador (compilación de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y de entidades del sector público).

TABLA 4. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO–RESULTADO GLOBAL Y RESULTADO PRIMARIO (2008-2017)

Concepto	2008 (p)	2009(p)	2010 (p)	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
Resultado global (millones de USD)	347,3	-2.231,9	-944,2	-100,5	-824,0	-4.347,5	-5.314,2	-5.940,0	-7.313,6	-4.653,2
Resultado global (% del PIB)	0,6	-3,6	-1,4	-0,1	-0,9	-4,6	-5,2	-6,0	-7,3	-4,5
Resultado primario (millones de USD)	1.051,9	-1.882,9	-531,5	401,6	-171,9	-3.376,9	-4.290,6	-4.518,7	-5.752,9	-2.443,9
Resultado primario (% del PIB)	1,7	-3,0	-0,8	0,5	-0,2	-3,5	-4,2	-4,6	-5,8	-2,3

(p): dato provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador (compilación de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y de entidades del sector público).

TABLA 5. INGRESOS POR VENTA DE PETRÓLEO (2000-2007)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)
Ingresos por exportaciones (millones de USD)*	1.286,9	955,4	973,9	1.095,6	1.637,8	2.133,2	3.235,0	3.318,0
Ingresos por exportaciones (% del PIB)*	8,1	4,5	3,9	3,8	5,0	5,7	7,7	7,2

*Incluye recursos de los fondos CEREPS y FEISEH.
(p): dato provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador (compilación de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y de entidades del sector público).

TABLA 6. INGRESOS POR VENTA DE PETRÓLEO (2007-2018)

Concepto	2008 (p)	2009(p)	2010 (p)	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
Ingresos por exportaciones (millones de USD)*	8.675,3	5.211,5	7.845,0	12.934,6	12.219,7	11.433,4	10.905,8	6.487,4	5.402,0	5.839,9
Ingresos por exportaciones (% del PIB)*	14,0	8,3	11,3	16,3	13,9	12,0	10,7	6,5	5,4	5,6

*Incluye para 2008 recursos de los fondos CEREPS y FEISEH.
(p): dato provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador (compilación de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y de entidades del sector público).

Del análisis de las cifras incluidas en las tablas anteriormente expuestas se desprende claramente que la política fiscal en el periodo 2008-2014 fue procíclica: a mayor precio del petróleo, mayor gasto público, y que en todo el período de mayores ingresos petroleros (2010-2014), solo en un año (2011) se obtuvieron resultados positivos tanto globales como primarios. Dado lo anterior, debemos preguntarnos si el manejo fiscal durante los veinte años de dolarización ha sido consistente con la naturaleza de este esquema monetario o si, por el contrario, dicho manejo ha ido minando las bases de la dolarización.

Desde los años setenta del siglo pasado, cuando se inició la exportación de crudo, la volatilidad del precio de este producto ha sido evidente. No solo el Ecuador sino varios países cayeron en la trampa de los ‘beneficios’ de

ser productor y exportador de petróleo, pues creó una suerte de espejismo de bonanza económica que fomentó una falsa sensación de prosperidad y seguridad en los gobiernos. De hecho, las finanzas públicas del Ecuador en las décadas del ochenta y noventa sufrieron varios reveses por haber apalancado el sostenimiento y crecimiento del gasto público en los ingresos petroleros.

Tal como se ha explicado en este libro, el uso conjunto de emisión monetaria y devaluación era uno de los instrumentos más utilizados por los gobiernos ecuatorianos de finales del siglo xx para mantener a flote la actividad económica cuando el precio internacional del crudo caía. El peso de los desajustes causados por ambas herramientas caía principalmente sobre los sectores más pobres de la población en forma de inflación, es decir, en la pérdida de valor de sus ingresos. Desafortunadamente, las políticas de ajuste para corregir esta situación afectaban en mayor medida a dichos sectores, con lo que se iniciaba nuevamente el círculo vicioso de la inflación, la devaluación y el desempleo.

En 1998 el barril de petróleo se vendió a nueve dólares —cuando se había presupuestado venderlo en USD 16—, y bajó a USD 7 al empezar el Gobierno del presidente Mahuad. Este hecho, junto con otros desequilibrios descritos en este libro, exacerbó la crisis de fin del milenio en el país, a la que la medida de la dolarización puso punto final. Con el fin de neutralizar el riesgo fiscal derivado de la volatilidad del precio del petróleo, a fines de marzo de 1999 presentamos al Congreso Nacional el proyecto de ley urgente en materia económica denominado Ley para la Reforma de la Finanzas Públicas, en el que propusimos normas para limitar el crecimiento del presupuesto general del Estado y de las preasignaciones, así como la creación del Fondo de Estabilización Petrolera. Con estas propuestas enfrentamos un tema tabú en la administración pública al establecer la necesidad de controlar el gasto público y la obligatoriedad de destinar a un fondo de ahorro, de acuerdo con el proyecto de ley, los “ingresos no previstos o superiores a los inicialmente contemplados”. Gracias a la comprensión de los legisladores y al compromiso del presidente del Congreso Nacional, el proyecto se convirtió en ley[13]. Pensamos entonces que finalmente el Ecuador contaba con la herramienta apropiada para defender las finanzas públicas de la volatilidad del precio del petróleo y planificar el gasto público.

En 2002, dos años después del golpe de Estado que sacó del Gobierno al presidente Jamil Mahuad, se expidió la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal[14], que reguló de manera más amplía y precisa los preceptos de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas. Esta ley generó nuevas reglas macrofiscales para las metas de gestión fiscal, endeudamiento público e inversiones de las instituciones del sector público en sociedades de capital. También generó las reglas necesarias para lograr la estabilización fiscal por medio de la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), y se asignó su administración a un operador fiduciario de mercados internacionales[15]. Las reglas macrofiscales introducidas por la ley de 2002 no solo guardaban completa concordancia con la dolarización de la economía, sino que, de hecho, la fortalecían. El Estado solo podía gastar los recursos que se encontraban efectivamente disponibles, la dependencia del presupuesto general del Estado al precio del petróleo debía desaparecer con el tiempo, el endeudamiento público tenía reglas y límites claros, y las inversiones de capital del sector público en actividades empresariales solo podían hacerse en casos excepcionales. Todas estas reglas de manejo fiscal explican los resultados global y primario presentados en la tabla 3.

Más tarde, en 2008, con el rimbombante nombre de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento[16], la Asamblea Constituyente suavizó las reglas macrofiscales impuestas por la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal expedida en 2002, eliminó el límite del gasto primario del Gobierno central, derogó la norma que protegía al fisco de la volatilidad del precio del petróleo y, finalmente, estableció lo siguiente en la disposición general primera:

> Todos los recursos públicos de origen petrolero que fueron afectados por las siguientes leyes (Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero; Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal; y Ley para la Transformación Económica del Ecuador) deberán ingresar al presupuesto del Gobierno central en calidad de ingresos de capital y serán distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto, única y exclusivamente para fines de inversión y no podrán utilizarse para asignaciones de gasto corriente.

De esta forma se acabaron las reglas macrofiscales que eran el soporte de la dolarización, se volvió a exponer al país a los dañosos efectos de la volatilidad del precio del petróleo, se abandonó el marco legal que determinaba la senda de orden por la que debían transitar las finanzas públicas y el país volvió a tener un gasto público desbocado, opaco, dispendioso y discrecional, lo que explica los resultados presentados en la tabla 4.

Quienes promovieron estos cambios legales e impusieron las nuevas políticas públicas de manejo fiscal podrán argumentar que el periodo 2000-2007 no es comparable con el periodo 2008-2017 porque la Constitución de Montecristi[17] cambió el rol asignado al Estado; que el nuevo marco constitucional estableció la gratuidad completa de los servicios de salud, educación y justicia; que devolvió al Estado la gestión y administración de los sectores estratégicos de la economía; y que en el periodo 2000-2007 la formación bruta de capital fijo[18] fluctuó entre el 4,5% y el 6,9% del PIB, mientras que en el periodo 2008-2017 fluctuó entre el 9,4% y el 14,8% del PIB.

Sin embargo, una respuesta de este tipo evidenciaría que el Gobierno de Rafael Correa nunca entendió cómo funciona una economía dolarizada, pues en el régimen de la dolarización el déficit fiscal no se cubre con recursos que los bancos privados mantienen depositados en el Banco Central del Ecuador (que pertenecen, como dijimos atrás, a los depositantes), ni con endeudamiento externo agresivo (contratado con cláusulas de confidencialidad y con tasas de interés muy elevadas), ni postergando indefinidamente las reformas fiscales estructurales requeridas. Desde el 2000, los sucesivos gobiernos han continuado subsidiando indiscriminadamente los combustibles y, si bien se incrementó la formación bruta de capital fijo, se hizo a expensas de la inversión privada y generando la actual situación de inviabilidad de pago de la deuda pública.

De todos modos, tomar como escudo el incremento de la formación bruta de capital fijo sería un recurso retórico, pues hay claros subregistros en las cuentas públicas, tanto de gastos corrientes como de gastos de capital. Además, en ambas cuentas se incluyen obras públicas con sobreprecios, gastos faraónicos e innecesarios —como los realizados en El Aromo[19]—, y no se consideran las ingentes pérdidas de las empresas públicas, que no han dado al país la rentabilidad financiera ni la rentabilidad social que deben proveer a los ciudadanos. Es claro que la formación bruta de capital fijo se convirtió en un fin obsesivo del Gobierno del presidente Correa, cuando

realmente debió tratarse siempre como un medio para acortar poco a poco las brechas de acceso de la población a bienes y servicios sin la necesidad de supeditar el incremento del capital fijo al volátil precio del petróleo y sin dimensionarse antes la verdadera capacidad de pago del país.

Por todo lo anterior, el manejo de las finanzas públicas desde 2007 hasta hoy ha debilitado el régimen de la dolarización en vez de fortalecerla, y este deberá pasar una gran prueba para que pueda subsistir, pues será un fisco insolvente que carece de reservas el que deberá enfrentar los desafíos inmediatos de la pandemia de la COVID-19.

¿Qué pasará con la dolarización?

El 24 de mayo de 2020, el diario *El País* de España publicó una entrevista con la escritora mexicana Elena Poniatowska cuyo título es una frase de la autora: "En México la mala vida empieza desde que naces". La frase es parte de una reflexión de la autora sobre la situación de los pobres en esa nación y podría usarse para cualquier pueblo de América Latina. Sin embargo, vale la pena preguntarse si es totalmente aplicable al Ecuador.

Los resultados de la dolarización indican que Ecuador sí es una excepción a esta fatalidad a la que están sujetos los pobres. Gracias al dólar, por primera vez en la historia del país el valor del salario o del ingreso ha dependido del esfuerzo individual del trabajador y no se ha visto afectado por políticas públicas como la devaluación. Los ciudadanos de toda condición, pero especialmente los pobres, han vivido este cambio en sus condiciones de vida en los últimos veinte años, y sin que fuera necesario hacer mayor análisis, supieron que debían defenderlo a toda costa. Ha sido tan grande la defensa de este cambio que ni siquiera el presidente Correa —el mayor enemigo de la dolarización— se atrevió a eliminarla porque sabía que eso significaba su fin político.

Por esto, la dolarización le ofrece al Ecuador la poca certeza que en estos momentos de profunda crisis puede tener. La ciudadanía no está dispuesta a renunciar al bienestar que la decisión tomada hace veinte años puso en sus manos, y seguramente hará todos los esfuerzos por no volver al pasado y mantener el dólar estadounidense como la moneda del Ecuador.

Sin embargo, nada es para siempre. Dentro de esta máxima está el futuro de la dolarización. Esperemos que la COVID-19 no sea el puntillazo que nos saque de la dolarización y nos devuelva al país de la inflación, la devaluación, el ajuste y la pobreza, tras haber sobrevivido a más de una década de medidas tomadas para debilitarla o abiertamente destruirla durante el gobierno de Rafael Correa. El actual Gobierno de Lenín Moreno ha señalado que uno de los cuatro ejes de su gestión en el período de crisis será el mantenimiento de la dolarización. Esperamos que esta declaración tenga el sustento de las políticas públicas apropiadas.

Quito, Ecuador
31 de mayo de 2020

---

1 La pérdida de ingresos por la exportación de petróleo fue suplida durante el Gobierno del presidente Correa con deuda pública interna y externa. El nuevo Gobierno continuó con el proceso de endeudamiento, y los resultados fiscales se fueron estrechando al punto que, en razón del crónico déficit fiscal, a inicios de 2020 Ecuador perdió el acceso al financiamiento externo. Los mercados avizoraban una moratoria y el riesgo país empezó a crecer a niveles acelerados (en marzo de 2019, el riesgo país estaba en 604 puntos, y a inicios de marzo de 2020 superaba los 2.500 puntos).

2 En relación con los reportes de muertes por causa de la COVID-19, la OMS estableció que se reportaran como muertes por el virus aquellas que tuvieran la confirmación clínica por la aplicación de las pruebas relevantes (rápidas o de isopos). Sin embargo, en Guayaquil, ante la escasez de pruebas, se generó un subregistro de fallecimientos por la pandemia. Para dimensionar la magnitud de la afectación de la pandemia a la ciudad, según los datos del sitio web del Registro Civil (www.registrocivil.gob.ec), en la provincia de Guayas se registraron un total de 5.490 defunciones entre marzo y mayo de 2019, mientras que en el mismo periodo del 2020 se registraron 19.966 defunciones. Es decir, las muertes inusuales imputables a la COVID-19 en la provincia del Guayas fueron 14.476.

3 El artículo 327 de la Constitución del Ecuador de 2008 establece lo siguiente: "La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley".

4 Es un tipo especial de jubilación en la legislación laboral ecuatoriana. El empleado que ha trabajado a órdenes del mismo empleador por 25 años, consecutivos o no, tiene derecho a recibir de su empleador la jubilación patronal, que es adicional a la ofrecida por el Sistema Nacional de Seguridad Social.

5 De acuerdo con Roberto Castillo, el empleo adecuado "es una condición en la cual las personas satisfacen condiciones laborales mínimas, en cuanto a sus ingresos y jornada laboral, establecidos por ley. Lo conforman aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia trabajan igual o más de 40 horas y que, en el mes anterior al levantamiento de la encuesta, percibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, independientemente del deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría las personas con empleo que durante la semana de referencia trabajan menos de 40 horas; que en el mes anterior al levantamiento de la encuesta percibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, pero no desean trabajar horas adicionales". Definición tomada de Castillo, R. (s.f.). Empleo y condición de actividad en Ecuador. *Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador*. Disponible en: https://bit.ly/2LGGPgf.

6 INEC (2019, diciembre). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)* [presentación de diapositivas]. Disponible en: https://bit.ly/2WiHF4N.

7 Cabe mencionar que las estadísticas de empleo en el Ecuador sufrieron cambios importantes en los últimos años, lo que dificulta una adecuada comparación con la situación anterior a 2007 y no permite fundamentar de mejor manera lo anterior. Sin duda, los cam-bios en la metodología tuvieron el claro propósito de evitar comparaciones con el pasado en materia de empleo y subempleo, redefiniendo en la práctica estos conceptos.

8 Congreso Nacional del Ecuador (2001, 30 de noviembre). *Ley de Seguridad Social*. Registro Oficial 465, Suplemento.

9 Tribunal Constitucional del Ecuador (2005, 16 de febrero). *Resolución.052-2001-RA*. Registro Oficial 525, Suplemento.

10 El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, creado en 1975 por los gobernadores de los bancos centrales del G–10, está compuesto por altos representantes de autoridades de supervisión bancaria y de bancos centrales de Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Suecia, Suiza, los Países Bajos y el Reino Unido. Sus reuniones

suelen celebrarse en la sede del Banco de Pagos Internacionales en Basilea (Suiza), donde está ubicada su secretaría permanente.

11 Publicada en el Suplemento del Registro Oficial 497 del 30 de diciembre de 2008.

12 Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 332 del 12 de septiembre de 2014.

13 Congreso Nacional del Ecuador (1999, 30 de abril). *Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas*. Registro Oficial, Suplemento.

14 Congreso Nacional del Ecuador (2002, 4 de junio). *Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*. Registro Oficial 589.

15 Las nuevas reglas macrofiscales establecían, por ejemplo, que el gasto primario del Gobierno central no podría incrementarse anualmente en más del 3,5% en términos reales, y eliminaba los efectos perniciosos de la volatilidad del precio del petróleo, al establecer que "el déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero".

16 Asamblea Constituyente (2008, 3 de abril). Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento. Registro Oficial 308.

17 La Constitución de Ecuador de 2008 es conocida coloquialmente con este nombre porque la Asamblea Constituyente que la expidió se reunió en la ciudad de Montecristi, ubicada al occidente del país, en la provincia de Manabí (N. del E.).

18 De acuerdo con el Banco Central del Ecuador, la formación bruta de capital fijo (FBKF) corresponde a la inversión de un país en un periodo de tiempo determinado. Está representada por la variación de los activos fijos no financieros tanto privados como públicos (total de adquisiciones menos ventas de activos fijos). Definición tomada de: Banco Central del Ecuador (2020, enero). *Formación bruta de capital fijo 2007-2018p* [diapositivas]. Disponible en: https://bit.ly/2Lwxt6y.

19 El Gobierno del presidente Correa propició una alianza estratégica con el Gobierno de Venezuela, presidido por el coronel Hugo Chávez, para construir la Refinería del Pacífico. A la fecha se han invertido entre USD 1300 y USD 1500 millones en expropiaciones, estudios, fiscalización, aplanamiento del terreno (todas estas actividades a cargo de Odebrecht), pero la construcción de la refinería aún no ha iniciado.

La dolarización en El Salvador: una conversación con Juan José Daboub, el ministro de Finanzas que dolarizó la economía salvadoreña

Jamil Mahuad

Un coro de siete jóvenes artistas que representan a los siete países de esa región canta el himno a Centroamérica[1] en la cena del v Encuentro Ciudadano organizada por la Fundación Libertad y Desarrollo, enfocada en el relanzamiento de la integración centroamericana. Precedieron al coro las palabras de Dionisio Gutiérrez, presidente de la fundación, y lo sucedieron un diálogo sobre el tema entre Moisés Naím y Luis Alberto Moreno —presidente del BID—, el brindis de los expresidentes José María Aznar y José María Figueres[2], y el discurso del presidente de Guatemala, Alejandro Giammattei.

Acababa de conocer a Dionisio y me agradaron por igual su sencillez, su amabilidad, el 'ancho de banda' de su formación intelectual —que abarcó en una conversación de sobremesa temas tan variados como profundas reflexiones teológicas, las dietas más apropiadas para conservar la salud, su convicción de la necesidad de alianzas público-privadas para que los países crezcan y distribuyan el fruto de su crecimiento, y la forma de ejecutar la guitarra española— y su capacidad de comprometerse sin límites en el impulso de las causas en las que cree.

Estoy sentado entre Mauricio Macri, a mi derecha, y una persona a quien no conozco, a mi izquierda.

—Es un gusto conocerlo, presidente —mi vecino me extiende la mano—. Soy Juan José Daboub. Hablo mucho de usted porque fui el ministro de Finanzas que dolarizó la economía de El Salvador durante el gobierno de su amigo, el presidente Francisco Flores.

Al oír sus palabras me alegro de la feliz coincidencia de este encuentro.

—¡Qué gusto conocerlo! Le propongo aprovechar esta ocasión para 'comparar notas' entre los procesos salvadoreño y ecuatoriano —le digo con entusiasmo.

Juan José asiente con un gesto de la cabeza y una amplia sonrisa.

—Ustedes dolarizaron casi enseguida que nosotros. ¿Influyó en su decisión que nosotros lo hubiéramos hecho antes? —pregunto con curiosidad.

—¡Pero claro! Aunque El Salvador lo venía contemplando desde 1997, las condiciones políticas no se dieron sino hasta el 2001. Ustedes dolarizaron para detener un descalabro económico, es decir, pusieron un torniquete para detener una hemorragia. Nosotros dolarizamos para blindar las reformas económicas que ya habíamos implementado y que nos permitieron alcanzar el grado de inversión[3] en 1998. Fuimos el segundo país de América Latina en obtenerlo.

Aprovechamos los espacios de silencio entre los actos del programa para un rápido intercambio de preguntas y respuestas.

—¿Cuáles eran las condiciones del país cuando dolarizaron? —le pregunté.

— Habíamos mantenido la misma paridad monetaria por 10 años: 8,75 colones por dólar. Con la inflación promedio por encima del 6% en ese periodo, el PIB crecía al 2%. El déficit fiscal era el 3%.

—Son buenos números. Entonces, ¿por qué dolarizaron?

—Al igual que la economía ecuatoriana, nuestra economía estaba dolarizada *de facto*. Queríamos legalizarla para tomar ventaja de tasas de interés más bajas, reducción del costo de hacer negocios y del cambio de las remesas de la población más vulnerable. Sobre todo, queríamos integrarnos más al mundo con la moneda más fuerte: el dólar. Nosotros bautizamos este proceso la *Integración Monetaria*. Con el CAFTA[4] en proceso de negociación y con un 20% de nuestra población viviendo en los Estados Unidos, teníamos comercio y personas integradas a la economía más grande del mundo, lo que no era el caso de la moneda.

—¿Cómo llegaron a la decisión?

—Lo hicimos por razones completamente diferentes a las de ustedes, que dolarizaron para poner un torniquete al desenfreno económico y controlar la hiperinflación que empezaba a afectar al país.

—Así es —le confirmo—. Nosotros decidimos utilizar esta camisa de fuerza para disciplinar a una sociedad que parecía "vivir en un manicomio", según el entonces presidente de la Conferencia Episcopal.

—En El Salvador buscábamos eliminar la posibilidad de que políticos populistas, que son demasiados en todos los países, pusieran a trabajar la máquina de imprimir billetes —me dice—. En El Salvador dolarizamos en un momento de total calma.

—¿Cómo fue el proceso de la toma de decisión? ¿Quiénes participaron?

—Las primeras discusiones se tuvieron por allá en 1998, cuando el equipo económico del presidente Calderón Sol[5], encabezado por Manuel Enrique Hinds como ministro de Hacienda, hizo una propuesta

económica a la nación. Dichas medidas incluían privatizar empresas estatales, abrir los mercados y una reforma de pensiones. Todas se hicieron, pero no alcanzó el tiempo para dolarizar. Llegamos entonces el presidente Francisco Flores y yo, como ministro de Hacienda, y con el apoyo y asesoría de Manuel Enrique Hinds se tomó la decisión de dolarizar en julio del 2000. Se presentó el proyecto de ley en septiembre y se aprobó en octubre para que entrara en vigencia el 1 de enero del 2001.

—¿Cuáles fueron los principales obstáculos?

—Los principales obstáculos fueron de carácter político. La izquierda radical que controlaba el Congreso jamás aceptó la “moneda de los imperialistas”. La izquierda nunca entendió que no hay más nacionalismo que el bienestar de la gente.

—¿Cómo definieron la tasa de conversión?

—Durante 10 años tuvimos paridad del colón con el dólar. Lo dejamos en lo que la gente ya estaba acostumbrada.

—¿Cómo anunciaron la decisión?

—Primero se socializó la idea con un bajo perfil entre diferentes líderes de opinión. Luego, cuando tuvimos suficientes apoyos reales, se dio un mensaje a la nación.

—¿Qué tan difícil fue que la población se acostumbrara?

—Todo cambio toma tiempo. Sin embargo, los salvadoreños, en cosa de días, ya se habían acostumbrado al dólar. Dado que el 20% de nuestra población vive en los Estados Unidos, cada familia tiene al menos un familiar allí y está, por ende, bastante acostumbrada al uso de dicha moneda.

—¿Podría El Salvador salir de la dolarización?

—En teoría es posible, pero en la práctica no. El mismo partido de izquierda radical que se opuso con mayoría en el Congreso a la dolarización, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, llegó más tarde al poder, el cual mantuvieron durante diez años. A pesar de su ideología de izquierda y de su discurso antidolarizador, jamás intentaron desdolarizar. ¿Por qué? Pues porque habría significado una inflación altísima y altas tasas de interés.

—¿Cuáles fueron las consecuencias inmediatas a la implementación de la medida?

—La inflación subió 1% por encima de lo programado durante los primeros 6 meses por el “redondeo”. El promedio de la inflación de El Salvador desde la dolarización ha sido 2%. A los seis meses de haber dolarizado las tasas de interés cayeron del 27% al 7%, mucho más rápido de lo que habíamos anticipado en el Gobierno.

—¿Cómo reaccionó el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos?

—Fue un apoyo importante en el proceso. Mi conversación con Larry Summers en New Orleans durante la reunión anual del BID en el 2000 se trasladó a una mesa de trabajo en conjunto. Públicamente no se dijo nada, pues Summers no quería que se pensara que Estados Unidos estaba proponiendo la dolarización generalizada a los países.

—¿Recibieron apoyo de las multilaterales? ¿Del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del BID?

—Sí. Obtuvimos un *stand-by loan* del Fondo para que lo utilizáramos en caso de que fuese necesario. En concreto, Stanley Fisher fue un gran aliado en este esfuerzo.

Al terminar la cena le pedí autorización a Juan José para publicar nuestra conversación en este libro. Me llamó la atención cómo divergían entre sí las únicas dos experiencias de países dolarizados en América Latina: las razones que tuvieron, las circunstancias en que lo hicieron, los procedimientos que siguieron y los objetivos que movilizaron a ambos países eran muy diferentes. Igual de diferente fue la primera reacción de los organismos multilaterales: se opusieron a que lo hiciera el Ecuador, y apenas un año más tarde apoyaron a El Salvador para que lo implementara.

Todos estos, entre otros, son temas para reflexionar, intentar explicaciones plausibles y seguir aprendiendo.

---

1 El Himno a Centroamérica se puede oír en YouTube: https://bit.ly/3aelODP.

2 Asistieron al evento los expresidentes (en orden alfabético de países): Mauricio Macri (Argentina), Jorge ‘Tuto’ Quiroga (Bolivia), Andrés Pastrana (Colombia), Laura Chinchilla, José María Figueres y Miguel Ángel Rodríguez (Costa Rica), José María Aznar (España), Felipe Calderón (México) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay).

3 Se refiere al descenso del riesgo país que llegó a niveles muy bajos en El Salvador, lo que lo convertía en un destino atractivo para las inversiones extranjeras.

4 El CAFTA es un tratado de libre comercio entre República Dominicana, América Central y los Estados Unidos firmado en 2004 que entró en vigor en cada país en distintas fechas a partir de 2006 (N. del E.).

5 Armando Calderón Sol (1948-2017) fue presidente de El Salvador entre 1994 y 1999 (N. del E.).

Estimado lector:

Con estos códigos QR usted podrá acceder a los siguientes videos, relacionados con la crónica "De la Paz del Cóndor a la Paz del Dólar: Memorias del decisor en jefe", de Jamil Mahuad:



https://bit.ly/36RoR2u
Ceremonia de toma de posesión de Jamil Mahuad como presidente del Ecuador (10 de agosto de 1998)



https://bit.ly/3tBsBi7
Mensaje al Ecuador del presidente Jamil Mahuad después del golpe de Estado (22 de enero de 2000)



https://bit.ly/303yVl2
Las declaraciones de la jueza Vintimilla demuestran el fondo y tratamiento políticos del caso Mahuad (29 de mayo de 2014)



https://bit.ly/39ZN5cO
Resumen de la ceremonia de la Firma de la paz entre Ecuador y Perú (26 de octubre de 1998)



https://bit.ly/3tE2RSa
Una de las declaraciones del presidente Rafael Correa en la que se declara responsable de la administración de justicia en el Ecuador (2 de septiembre de 2017)

Para acceder a información complementaria sobre este libro, así como a más videos de presentaciones y paneles del expresidente Jamil Mahuad, ingrese a:
www.jamilmahuad.com

Ariel

España
Barcelona
Av. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona
Tel. + 34 93 496 70 01
Fax + 34 93 217 77 48
Mail: comunicacioneditorialplaneta@planeta.es
www.planeta.es

Madrid
Josefa Valcárcel, 42
28027 Madrid
Tel. + 34 91 423 03 03
Fax + 34 91 423 03 25
Mail: comunicacioneditorialplaneta@planeta.es
www.planeta.es

Argentina
Av. Independencia, 1682
C1100 Buenos Aires (Argentina)
Tel. (5411) 4124 91 00
Fax (5411) 4124 91 90
Mail: info@ar.planetadelibros.com
www.planetadelibros.com.ar

Brasil
R. Padre João Manuel, 100, 21o andar –
Edifício Horsa II
São Paulo – 01411-000 (Brasil)
Tel. (5511) 3087 88 88
Mail: atendimento@editoraplaneta.com.br
www.planetadelivros.com.br

Chile
Av. Andrés Bello 2115, piso 8
Providencia, Santiago (Chile)
Tel. (562) 2652 29 10
Mail: info@planeta.cl
www.planetadelibros.cl

Colombia
Calle 73 N.º 7-60, pisos 8 al 11
Bogotá, D.C. (Colombia)
Tel. (571) 607 99 97
Fax (571) 607 99 76
Mail: info@planetadelibros.com.co
www.planetadelibros.com.co

Ecuador
Whymper, N27-166, y Francisco de Orellana
Quito (Ecuador)
Tel. (5932) 290 89 99
Fax (5932) 250 72 34
Mail: planeta@access.net.ec
www.planetadelibros.com.ec

México
Masaryk 111, piso 2.º Colonia Polanco V
Sección Delegación Miguel Hidalgo 11560
México, D.F. (México)
Tel. (52) 55 3000 62 00
Fax (52) 55 5002 91 54
Mail: info@planetadelibros.com.mx

www.planetadelibros.com.mx

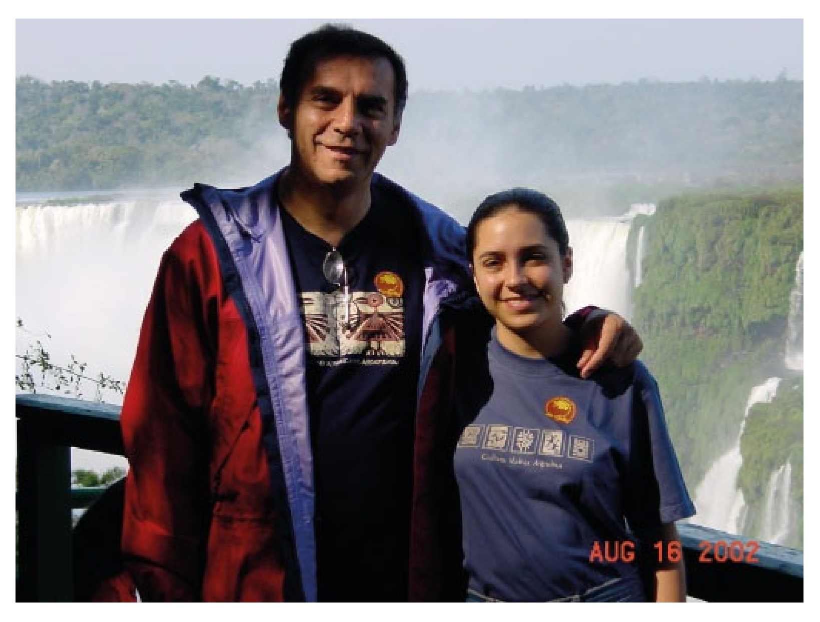
Perú
Edificio Prisma Business Tower
Av. Juan de Aliaga 425 of 704
Magdalena del Mar, Lima (Perú)
Tel. (511) 440 98 98
Mail: info@eplaneta.com.pe
www.planetadelibros.com.pe

Portugal
Planeta Manuscrito
Rua do Loreto 16, 1ºD
1200-242 Lisboa
Tel. + 351 213 408 520, Fax + 351 213 408 526
Mail: info@planeta.pt
www.planeta.pt

Uruguay
Cuareim 1647
11.100 Montevideo (Uruguay)
Tel. (54) 11 2902 25 50, Fax (54) 11 2901 40 26
Mail: info@planeta.com.uy
www.planetadelibros.com.uy

Venezuela
Final Av. Libertador con calle Alameda,
Edificio Exa, piso 3, of. 302
El Rosal Chacao, Caracas (Venezuela)
Tel. (58212) 526 63 00
Mail: info@planetadelibros.com.ve
www.planetadelibros.com.ve

Grupo Planeta Ariel es un sello editorial del Grupo Planeta www.planeta.es



Con mi hija Paola en una vacación familiar en las cataratas de Iguazú, en 2002.



Una cena en casa de mis primos Clark y Susana Bernard en Lincoln, Massachusetts, el 4 de mayo de 2009, durante una visita de mi familia desde el Ecuador: tía Livia, Rocío, Susana, Clark y mamá.



Con mi esposa Anna en nuestra casa en Massachusetts, Estados Unidos, el 31 de agosto de 2014.



Con mis hermanos menores Rocío y Eduardo en Massachusetts, con ocasión de mi cumpleaños 70, el 29 de julio de 2019.



En Quito, en 1987, analizando problemas del Ecuador con mi mentor político, el expresidente Osvaldo Hurtado, con quien mantuve por muchos años una relación profunda, afectuosa y productiva.



Desarrollando cooperación entre alcaldes: con León Febres Cordero en el municipio de Guayaquil, en 1996.

Desafortunadamente, los frutos de los esfuerzos por dejar atrás posiciones políticas irreconciliables no lograron cambiar el tradicional canibalismo político ecuatoriano.



A bordo de un trolebús, en 1996, mientras le describo al candidato presidencial Jaime Nebot cómo este recién inaugurado sistema de transporte público revolucionó la movilidad colectiva en Quito.



La noche del 12 de julio de 1998 ganamos la Presidencia. Celebramos el triunfo con Paola y nuestros votantes en el parque de La Carolina en Quito.



MARTES 11 DE AGOSTO DE 1998

EL COMERCIO

Año 93 • Nº 34.136 • 4 secciones • 46 páginas — DIARIO INDEPENDIENTE • FUNDADO EN 1906 — QUITO • ECUADOR • 1.500 sucres • SEGUNDA EDICION

Ecuador • En su discurso, Jamil Mahuad llamó a la concertación nacional y a Perú a firmar la paz

‘Es la hora de la mano tendida’

El reloj marcaba las 15h46 cuando Juan José Pons, presidente del Congreso, tomó el juramento a Jamil Mahuad como presidente de la República. La pequeña historia dirá que lució un traje azul, camisa y pañuelo blancos y corbata concho de vino.

El ex Alcalde de Quito había ingresado al Congreso Nacional 17 minutos antes acompañado por su hija, sonriente y relativamente sereno. Allí lo esperaban unos mil invitados entre los que se destacaban cuatro jefes de Estado, el príncipe Felipe de España, el Secretario General de la OEA y los ex presidentes Hurtado, Borja y Durán Ballén.

El Presidente comenzó su jornada pública con la colocación de una ofrenda floral en el Monumento a los Héroes de la Independencia. Después estuvo en el Concejo Municipal en donde le transfirió, de hecho, la Alcaldía de Quito a Roque Sevilla Larrea.

Mahuad habló casi de memoria, en un tono pausado e inspirándose en la Biblia y la cosmovisión Aymara. No hizo una larga lista de promesas, contrastando así con el informe a la nación -minucioso y detallado- que Fabián Alarcón había hecho en la mañana.

El nuevo Presidente le dio prelación al espíritu en el que situará a su gobierno. El Ecuador, dijo en sustancia, nos necesita a todos. Al Gobierno pero también a una oposición constructiva. Por eso dijo que hará una administración de mano tendida, que escuchará y pedirá apoyo y consejo a todos aquellos que quieren que el país no se hunda sino que se modernice y se ocupe de los más desfavorecidos.

A sus ministros, que posesionó a las 18h00, les pidió administrar con eficiencia y transparencia y no defraudar la confianza que depositó en ellos.

En el diferendo territorial, Mahuad pidió a Fujimori retomar las negociaciones para llegar a una paz global y mutuamente favorable. Tras su posesión firmó siete decretos. Hoy irá a las islas Galápagos con el príncipe Felipe de España.

POR FAVOR PASE A LAS PAGS. A6/13

UN BAÑO DE POPULARIDAD EN LA PLAZA DE LA INDEPENDENCIA • Tras la posesión de sus ministros, el Presidente y su Vice Presidente salieron al palco del Palacio. 2.000 personas los aplaudieron.

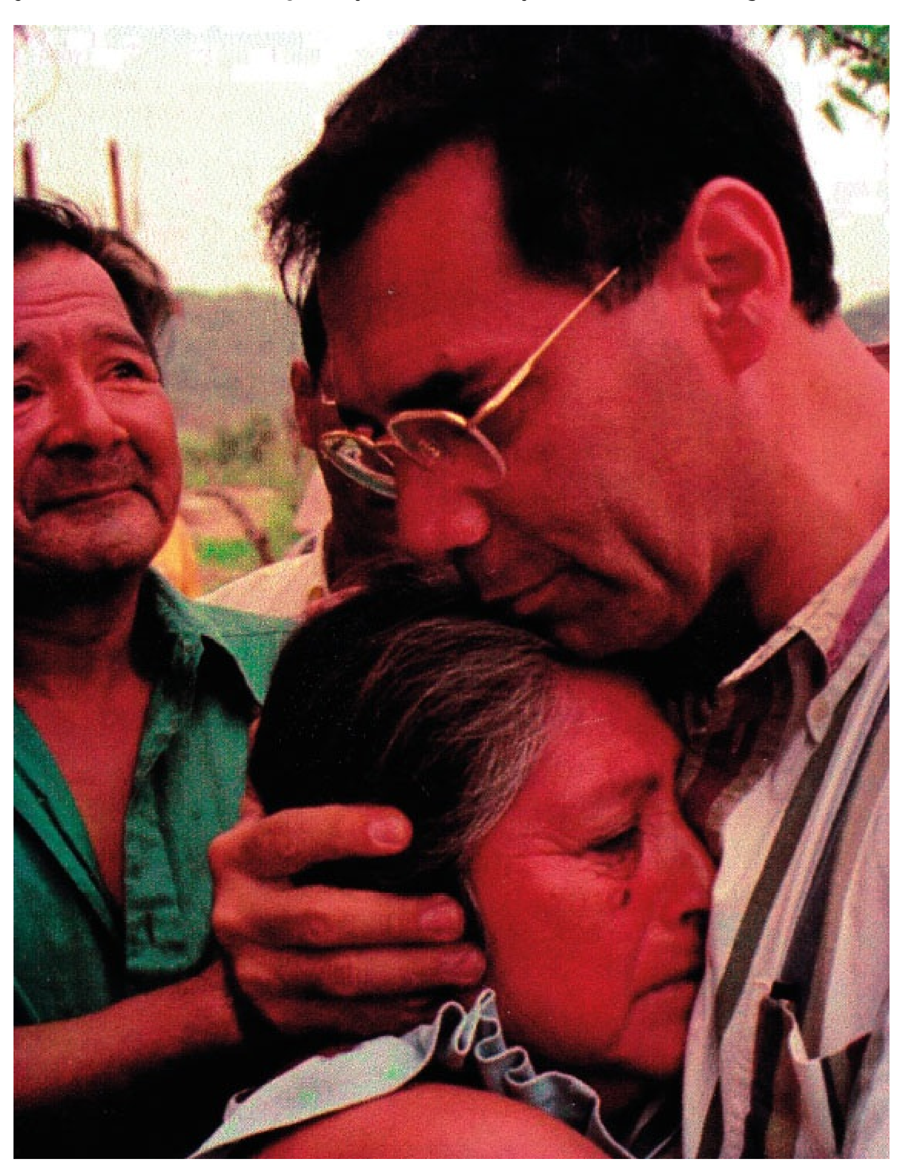
En el discurso de posesión, que di el 10 de agosto de 1998, mi primer mensaje fue invitar al presidente peruano, Alberto Fujimori, a negociar un tratado de Paz. Alcanzar la paz era el primer objetivo estratégico del Ecuador y de mi Gobierno.



La prioridad de incrementar la cooperación internacional y defender la naturaleza y el medio ambiente estuvo representado en mi primer acto de gobierno: la visita a Galápagos con el príncipe Felipe de España para inaugurar proyectos ecológicos financiados por ese país.



En la primera semana de gobierno inauguramos la “diplomacia presidencial”: los diálogos directos por la paz con el presidente Fujimori. Aquí estamos en uno de los tributarios del río Marañón, cerca de la frontera entre los dos países, junto con los cancilleres José Ayala (Ecuador) y Fernando de Trazegnies (Perú).



Ingresé a la política para contribuir a aliviar el sufrimiento humano. Esta foto tomada en Manta, el segundo día de mi gobierno, captura a una señora —a quien yo no conocía— afectada por la devastación de El Niño y la destrucción de un terremoto. Ella buscó refugio en mi pecho con toda naturalidad. Yo tenía esta foto en mi escritorio porque su gesto de profundo y callado pesar, sumado a la mezcla de dolor, gratitud y esperanza en el rostro de su familiar, me recordaban todos los días el propósito de mi Gobierno.



La “diplomacia presidencial” inició con una conversación privada, arriesgada y tensa el 14 de agosto de 1998 en Asunción del Paraguay…



…y terminó solo 71 días después, el 26 de octubre de 1998 en Brasilia con la firma de la Paz del Cóndor, donde celebramos con todo el continente americano: Samuel ‘Sandy’ Berger, representante de William Clinton (Estados Unidos), Carlos Menem (Argentina), Jamil Mahuad (Ecuador), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Alberto Fujimori (Perú) y Eduardo Frei (Chile).





Construíamos la Paz con nuestras manos. Pasábamos muchas horas prestando atención minuciosa a cada detalle, pero las conversaciones se complicaban cuando aparecían los mapas sobre la mesa, como en Brasilia y Washington durante los primeros días de octubre de 1998.



El recorrido de las *nemociaciones* de paz tuvo los altos y bajos de una montaña rusa. "Te invito a un sushi peruano", me dijo Alberto en Panamá el 4 de septiembre de 1998.



Al final obtuvimos el arbitraje de los países garantes del Protocolo de Río (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos), encabezados por el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, a comienzos de octubre de 1998.



El presidente William Clinton aceptó con decisión y entusiasmo nuestro pedido de que los garantes arbitraran el diferendo limítrofe, en esta reunión en su oficina la segunda semana de octubre de 1998.





El FMI era el único organismo que podía darle crédito al Ecuador. Negociamos un programa con Michel Camdessus (director gerente), Stanley Fischer (subdirector gerente) y Claudio Losser (director de Operaciones para el Hemisferio Occidental). Me acompaña Álvaro Guerrero, presidente del CONAM.





Simultáneamente negociábamos con James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, y con el presidente del BID, Enrique Iglesias. A mi derecha, el secretario general de la OEA, César Gaviria.



EDICION PRIMERA

EL UNIVERSO

DOMINGO

S/. 2.000

EL MAYOR DIARIO NACIONAL

Ecuador expone plan económico al FMI y BM

La paz se firmaría este año

Acuerdo avanza 88,5%

Peleábamos al mismo tiempo la guerra por la Paz del Cóndor y la guerra por la Paz del Dólar, como lo refleja *El Universo* en su edición del 4 de octubre de 1998.



La ministra de Finanzas, Ana Lucía Armijos, se reunió con las cabezas del FMI, el Banco Mundial y el BID en Washington, en el primer semestre de 1999. Esta formidable demostración de apoyo nos hizo creer que el programa con el FMI se concretaría pronto.





Obtuve la asesoría de dos grandes expertos durante mi gobierno: Domingo Cavallo, exministro de Economía argentino y creador del plan de convertibilidad de ese país, a quien entregué las llaves de la ciudad de Quito cuando yo era alcalde; y Jeffrey Sachs, quien en la fotografía me acompaña en el Forum de la Escuela Kennedy el 24 de abril de 1999.





Me propuse explicar la "tormenta perfecta" ecuatoriana en todos los foros para conseguir apoyo. Aquí, con el presidente de la República Popular de China, Jian Zemin, pasando revista a las tropas en Beijing en la primera semana de septiembre de 1999; y con el presidente de Francia, Jacques Chirac, durante la Primera Cumbre entre los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, realizada el 29 de junio de 1999 en Río de Janeiro. (Crédito de la fotografía con el presidente de China: Getty Images).





Con mi hija y mi madre recibiendo en Quito la visita de Su Majestad la reina Sofía de España el 21 de abril de 1999; y con el presidente de Colombia, Andrés Pastrana, y el embajador del Ecuador ante la OEA, Patricio Vivanco, durante la reunión de la CAN en Cartagena el 25 de mayo de 1999.



EDICION PRIMERA

EL UNIVERSO

JUEVES S/. 3.000

Santiago de Guayaquil, Ecuador ■ AÑO 78 ■ Nº 50 — EL MAYOR DIARIO NACIONAL — 5 de noviembre de 1998 ■ 4 secciones ■ 34 páginas

Centroamérica devastada por huracán Mitch

MANAGUA, Nicaragua (AFP, Redacción).– Centroamérica, donde el paso del huracán Mitch dejó una estela de muerte y destrucción, ha sido devastada en los últimos 30 años por las guerras civiles y desastres naturales.

Mitch dejó hasta ayer cerca de 35.000 muertos, y ahora amenaza el Sur de la Florida, a la que podría llegar hoy.

Diario EL UNIVERSO recibe vía Internet y publica desde hoy, los mensajes de ecuatorianos residentes en Centroamérica o habitantes de esa región que tienen amistades en nuestro país, que deseen informar sobre la situación que están viviendo. Nuestro correo electrónico es redaccio@eluniverso.com.

Beneficio para los bananeros

El huracán Mitch, que arrasó miles de hectáreas cultivadas de banano en Centroamérica, ayudará a la recuperación de los productores ecuatorianos, pues las empresas transnacionales deberán comprar fruta del Ecuador, dijo el ex director ejecutivo del Programa Nacional del Banano (PNB), Kléber Navarro Jouvín.

"Gracias a la desgracia de los productores bananeros de Centroamérica, Ecuador podrá vender más de 4 millones de toneladas en el año 1999 y en el 2000", agregó.

(Más en página 12)

■ SAN PEDRO SULA, Honduras.– Dos residentes rescatan racimos de banano del lodo, que dejó el huracán Mitch.

Se concreta fusión de 3 entidades bancarias

QUITO.– Los principales de los bancos Pacífico, Popular y Cofiec confirmaron ayer, en el Palacio de Carondelet, la fusión de esas entidades, lo que dará lugar a la existencia de una nueva institución bancaria que tendrá el nombre de Banco Pacífico Popular.

El Presidente de la República, Jamil Mahuad, manifestó que la fu...

La presidencia ejecutiva del nuevo banco, cuya sede será Guayaquil, será ejercida por Arturo Quirós, actual Presidente Ejecutivo del Banco del Pacífico.

Nicolás Landes, Presidente Ejecutivo del Banco Popular, indicó que el proceso tardará dos meses.

Por su parte, el Presidente Ejecutivo de Filanbanco, Roberto Isaías, ...

■ CUENCA.– El Presidente de la República, Jamil Mahuad, inició ayer el pago del Bono Solidario en el país, en una agencia bancaria del centro de la ciudad. Los bancos se vieron copados por los beneficiarios de este subsidio.

Gobierno inició pago de bono

Pobres coparon bancos

Durante el primer día de cobro del Bono Solidario, se realizaron 57.828 transacciones, de las cuales 51.837 fueron pagadas, según las estadísticas de Banred, que agrupa a los bancos participantes en el programa gubernamental.

En cambio, 1.541 personas que realizaron los respectivos cobros, pretendieron volver a hacerlo, lo que fue detectado por el sistema computarizado de los bancos.

Según el Presidente de la República, durante todo el año el bono le costará al Gobierno 150 millones de dólares, un tercio de lo que se pagaba antes en subsidios.

Desde hoy la central telefónica 1-800-200-200 ampliará la atención al público desde las 07h00 hasta las 23h00 incluyendo los sábados.

El pago del bono se inició con cierta confusión por parte de los beneficiados, algunos de los cuales no pudieron cobrar el subsidio por no constar en el listado o por no corresponderle este día.

Alvaro Guerrero, Presidente del Conam, aseguró que las inscripciones no han terminado y que seguirán hasta que se llegue al 100% de los pobres.

Informó que el Bono Solidario será indefinido.

(Más en página 4)

■ Las entidades bancarias estuvieron copadas ayer, debido a que se inició la entrega del Bono Solidario.

El 4 de noviembre de 1998 mi Gobierno pagó por primera vez el Bono Solidario, que se convertiría en el más grande programa de protección social en la historia del Ecuador y en el segundo más citado y comentado en América Latina. Con pequeños ajustes y modificaciones, sigue vigente hasta hoy. *El Universo* destacó el éxito de la medida en su edición del día siguiente.



EDICION PRIMERA

EL UNIVERSO

JUEVES

EL MAYOR DIARIO NACIONAL

EVOLUCION DE LA DIVISA NORTEAMERICANA

Alza alteró actividades en el País

Dólar deprime al Ecuador

REACCIONES

ESTRAGOS DE LA DOLARIZACION

El bloqueo político dio paso a la hiperinflación en la primera semana de marzo de 1999. Tuvimos que congelar los depósitos para evitar que las personas con recursos usaran sus sucres para comprar dólares y enviarlos fuera del país. La primera página de *El Universo* del 4 de marzo tituló así la hiperdevaluación monetaria.



1 muerto, 25 heridos y 184 detenidos en el país

Una jornada de saqueos y violencia

Transportes asaltados en vía a Orient

La magnitud de la crisis hizo que la duración de las protestas sociales y su violencia inusitada paralizaran continuamente las actividades productivas en el país. Esta reseña fue publicada en *El Universo* el 11 de marzo de 1999.



Aceptan a Jamil como candidato a Nobel de Paz

Ratificaron la visita de Fujimori

Con el presidente Fujimori fuimos nominados al premio Nobel de la Paz en 1999. En palabras del presidente Clinton, habíamos eliminado "la más antigua fuente de conflicto armado internacional en este hemisferio". La noticia fue publicada por *El Universo*.



Con los ministros Javier Espinosa y Benjamín Ortiz, y los directivos Roger Sant y Kathryn Fulller (del Fondo Mundial para la Naturaleza de los Estados Unidos), aplaudimos a Yolanda Kakabadse, ministra de Medio Ambiente, en la recepción del premio Regalo a la Tierra, recibido por nuestro Gobierno el 8 de diciembre de 1999.



EL COMERCIO

Primera plana

A3

LOS BANCOS EN SU NUEVA ETAPA

Noticia 2

INFORME La atención no sufrió alteraciones. En ciertos casos, hubo más depósitos que retiros. En Solbanco, los clientes reclaman sus haberes.

Las auditorías dieron tranquilidad a la banca

La divisa estadounidense descendió 62 sucres ayer

La cotización promedio

LOS VITARA 3 PUERTAS SE VAN

EL PRECIO ESTA A LA MEDIDA DE SU BOLSILLO



Economía: el debilitamiento del euro perjudica a América Latina. Pág. B5

MIERCOLES 14 DE JULIO DE 1999

EL COMERCIO

DIARIO INDEPENDIENTE • FUNDADO EN 1906

Banca • 740 000 clientes cobrarán desde el 26

Aspiazu a la cárcel y el Progreso a la AGD

Ecuador • Policías y manifestantes heridos, locales saqueados...

La violencia toma cuerpo en el paro

EL PARO DEJA PERDIDAS

Perú • 'Feliciano' huyó luego de dos días de enfrentamientos

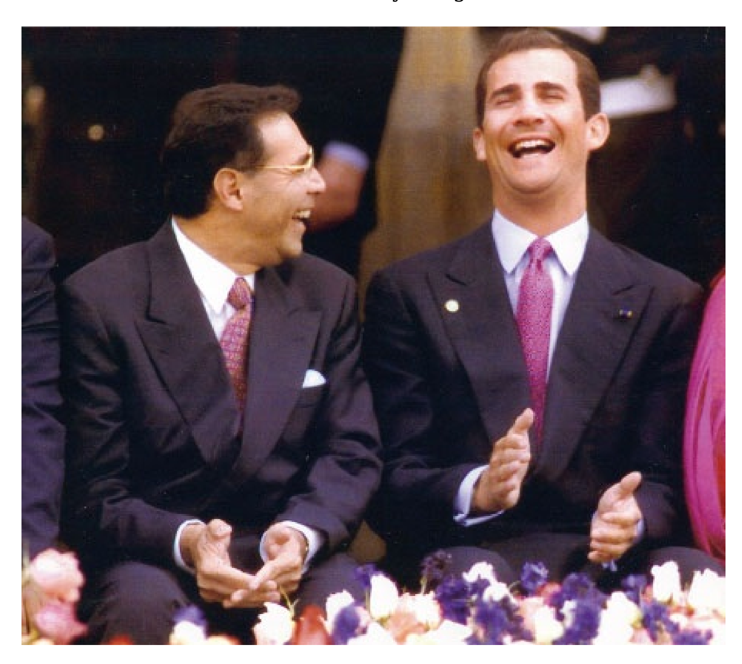
Fujimori busca en la selva al jefe senderista

El 31 de julio de 1999, el superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Guzmán, presentó al país los resultados de las auditorías bancarias internacionales que nos sirvieron de base para el saneamiento bancario. Esta medida consistió en cerrar los bancos con problemas irremediables y enjuiciar y apresar a los gerentes corruptos, de los cuales el caso más notorio fue el de Fernando Aspiazu, dueño y gerente del Banco del Progreso, a quien habíamos detenido el 13 de julio para evitar que se fugara del país. Desde entonces, el sistema financiero ecuatoriano se ha mantenido estable. Los titulares de *El Comercio* del 14 de julio y del 3 de agosto reflejan la situación que vivía el país.



"Fuerte en el obrar y suave en el proceder" era la máxima que aplicaba en mis relaciones interpersonales. El humor franco y abierto constituía el mejor antídoto contra las inmensas presiones y dificultades que enfrentaba como presidente del país. Arriba, el presidente Clinton festeja una broma en la Oficina Oval el 9 de octubre de 1999.

Crédito: Getty Images.



Con el príncipe Felipe de España en Bogotá, en la posesión del presidente Andrés Pastrana el 7 de agosto de 1998.
Crédito: *ABC* (Madrid).



Con Fidel Castro en una cumbre de mandatarios en ciudad de México, en mayo de 1999.



Tomando con humor los sinsabores de la vida política con el senador estadounidense Edward Kennedy en el edificio Russell, de oficinas del Senado, en octubre de 1998.



Pasados los momentos de las sonrisas, enfrentaba dilemas ante los que estaba "fatalmente forzado a elegir", obedeciendo a mi "sereno juicio" en la extrema soledad del poder, como lo refleja esta foto.



EL UNIVERSO

LUNES

EL MAYOR DIARIO NACIONAL

Latinoamérica pendiente de Ecuador por la deuda

El Banco Popular pasará hoy a las manos de la AGD

Sigue cronograma para descongelar

AGENDA CON EL FMI

Nuevas auditorías para siete bancos

Sigue éxodo en Baños

La moratoria de la deuda Brady ecuatoriana fue la primera en el mundo. Los mercados seguían al detalle su desenlace y renegociación, como lo muestra la portada de *El Universo* el 27 de septiembre de 1999.



ALERTA

TUNGURAHUA

PICHINCHA

Información

LUNES 10 DE ENERO DEL 2000

EL COMERCIO

Año 95 • Nº 34652 • 4 secciones • 34 páginas

DIARIO INDEPENDIENTE • FUNDADO EN 1906

QUITO • ECUADOR • 4 000 sucres • SEGUNDA EDICIÓN

Crisis • El Presidente conminó al Directorio del Banco Central a implementar el nuevo esquema

Mahuad opta por la dolarización

POR FAVOR PASE A PÁGS. A2 y A3

LAS DECISIONES ANUNCIADAS

El nuevo modelo • El tipo de cambio se fija en 25 mil sucres y la moneda sigue siendo el sucre.

El descongelamiento • Los bancos abiertos devolverán desde marzo los depósitos de hasta 100 millones, y cerrados lo harán en un año. Los depósitos mayores serán devueltos con bonos dólares.

Leyes urgentes • Existe mayoría en el Parlamento. El Ejecutivo enviará una Ley económica urgente.

El orden público • Se actuará con mano firme pero dentro de la Ley.

Cambio en el Gabinete • Todos los ministros presentaron su renuncia. Se ampliará la representación.

Una semana de movilizaciones

Los parlamentos provinciales • En Pichincha y Azuay se instalan oficialmente esta mañana.

Guayas sin transporte • Cinco gremios de transportistas decidieron suspender el servicio y bloquear las principales avenidas. La medida también se aplicará en el resto de ciudades en breve.

Mañana, el parlamento • La Conaie y la Coordinadora de Movimientos Sociales instalan su parlamento nacional con la presencia de delegados de todo el país.

El Frente Patriótico vuelve • El miércoles protagonizará una nueva marcha. Ese día también hay una asamblea del IESS.

Los indígenas el 15 en Quito • Los indígenas tienen previsto llegar a la capital ese día.

No hay clases • El Ministerio de Educación ordenó la suspensión de clases. La UNE anunció un paro indefinido para el miércoles.

“Una vez saneado el sistema bancario, ahora vamos a sanear el sistema cambiario. De La Paz del Cóndor a la Paz del Dólar”, me propuse en el segundo semestre de 1999. Anuncié la dolarización el 9 de enero de 2000 tras cinco meses de intensos y profundos análisis. El diario *El Comercio* publicó la noticia en primera página al día siguiente.



Rueda de prensa del Directorio del Banco Central del Ecuador el 10 de enero de 2000, en la que se anuncia que el dólar es la nueva moneda del Ecuador. En la fotografía aparecen Enrique Chávez, Modesto Correa (miembros del Directorio) y Miguel Dávila, gerente general encargado.



ALERTA

TUNGURAHUA

PICHINCHA

DOMINGO 16 DE ENERO DEL 2000

EL COMERCIO

DIARIO INDEPENDIENTE • FUNDADO EN 1906

5 000 sucres - SEGUNDA EDICIÓN

Política • En su mensaje ante la Nación

Apostemos a que vamos a salir: Mahuad

Los proyectos del Ejecutivo en el 2000

PASE A LA PÁG. A3

ESPECIAL DOMINGO

DOLARIZACIÓN: todo lo que Ud. debe saber

Desde este fin de mes el sueldo se recibirá en dólares? ¿Qué va a pasar con las deudas? ¿Qué pasará con los contratos? Desde la noche del domingo pasado en el país se piensa y se hacen cuentas en dólares. Y entre más se hurga, más preguntas surgen. Este Diario ofrece un paquete de respuestas sobre lo que implica vivir con el dólar que cohabitará, durante un tiempo, con el sucre.

Págs. B6 y B7

“Tú tienes derecho a soñar”, les dije a los ecuatorianos en el mensaje a la nación que di en el Congreso el 15 de enero de 2000. Nunca pensé que estas palabras se convertirían en mi testamento político, pues fui derrocado por un golpe militar seis días más tarde.



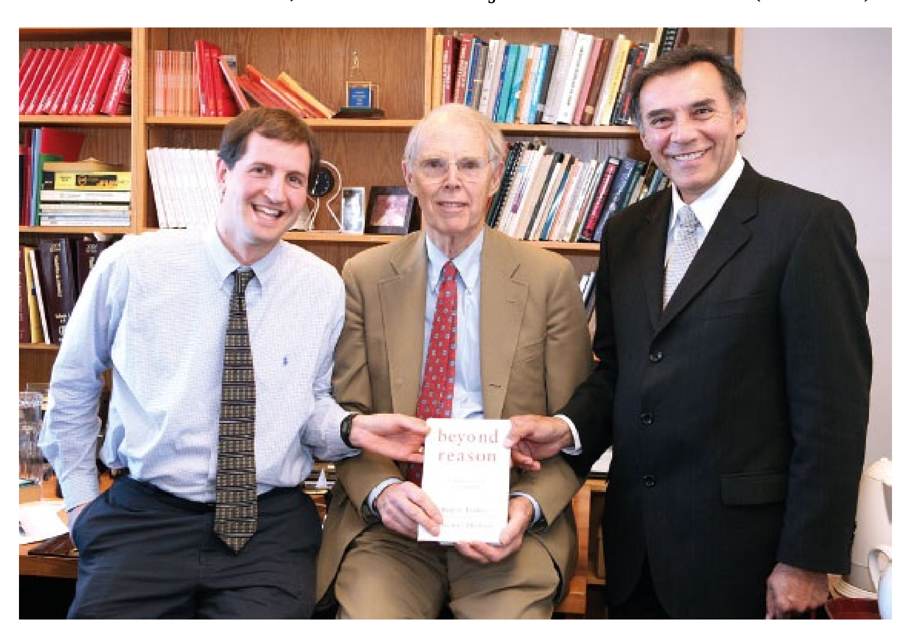
El golpe militar de “los 3 chiflados” (Solórzano, Gutiérrez y Vargas) derrocó a mi gobierno constitucional el 21 de enero de 2000.



En una carta que recibí después del golpe de Estado, el expresidente Jimmy Carter lo calificó como “un retroceso real para el orden constitucional en el Ecuador y en el hemisferio” y me expresó su apoyo con estas palabras: “Su valiente posición de resistirse a renunciar ante el pedido de los militares y su gesto magnánimo de apoyo al recientemente nombrado nuevo presidente, Gustavo Noboa, fueron actos nobles dignos de un hombre de Estado y de un demócrata”. En la fotografía, con el senador estadounidense Chris Dodd, el expresidente Carter y el subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de los Estados Unidos, Peter Romero, en ciudad de Panamá, cuando los Estados Unidos cedió a Panamá el control del Canal, el 14 de diciembre de 1999.



“Foto de familia” con exjefes de Estado y de Gobierno del mundo, miembros del Consejo de InterAcción, en la Vigésima Reunión Plenaria Anual, realizada el 8 de junio de 2002 en Berlín (Alemania).

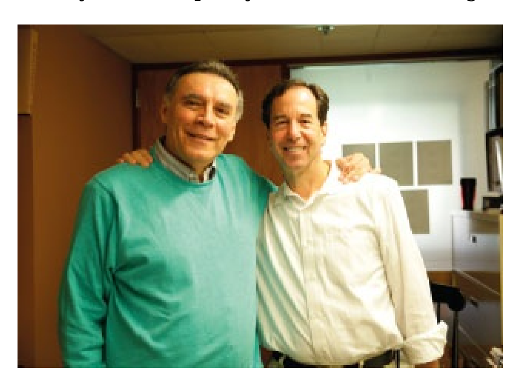


Con Dan Shapiro y Roger Fisher en la oficina de Roger del programa de Negociación de la Escuela de Leyes de Harvard, en los días de la publicación de *Beyond Reason* (traducido al español como *Las emociones en las negociaciones*) en 2005.



Analizando la aplicación de principios y extrayendo lecciones de la negociación de la Paz del Cóndor el 9 de diciembre

de 2009 con Jim Sebenius, William Ury, Dan Shapiro y Melissa Manwaring, de Babson College (de espaldas).



Celebrando nuestra amistad con Ronnie Heifetz luego de una reunión de reflexión sobre el liderazgo adaptativo en el sector público, el 24 de septiembre de 2014. Crédito: Michelle Flores.



Recuerdo de una memorable conversación con el exsecretario de Defensa de los gobiernos de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, y expresidente del Banco Mundial, Robert McNamara, durante una reunión del Consejo de InterAcción en Salzburgo (Austria) el 22 de julio de 2004.



Conversando con Ricardo Hausmann en su oficina de director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Escuela de Gobierno Kennedy, el 25 de septiembre de 2014. Crédito: Michelle Flores.



Cena ofrecida a Domingo Cavallo y Sonia de Cavallo en Quito el 22 de enero de 2020. En la fotografía aparecen algunos de los coautores de este libro: José Gutiérrez, Mario Prado, Sonia de Cavallo, Bárbara de Arízaga, María José de Prado, Alfredo Arízaga, Domingo Cavallo y Juan Pablo Aguilar. El exilio político no me permitió acompañarlos.



Caminando con José Velásquez en la Escuela de Gobierno Kennedy el 26 de septiembre de 2018, como se relata en la introducción a este libro.



Tras 21 años de dolarización, la población indígena — que es una de las grandes beneficiarias, al igual que la inmensa mayoría de la población ecuatoriana —, la defiende con decisión. Crédito: *El Nacional* (Venezuela).

JAMIL MAHUAD WITT

(Loja, Ecuador, 1949) es Doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y obtuvo la Maestría en Administración Pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Ha servido como ministro de Trabajo (1983-1984), diputado del Congreso Nacional (1986-1988 y 1990-1992), alcalde de Quito (1992-1998) y presidente del Ecuador (1998-2000). Durante su presidencia suscribió el Tratado de Paz definitivo con el Perú —que en palabras del presidente Bill Clinton "resolvió la última y más antigua fuente de conflicto internacional armado en este hemisferio", y por el cual fue nominado al Premio Nobel de Paz en 1999—, dolarizó la economía ecuatoriana, creó el Bono Solidario y declaró zona intangible más de un millón de hectáreas de la zona del parque Yasuní y de la reserva de Cuyabeno, por lo cual su Gobierno recibió el Premio Regalo a la Tierra del Fondo Mundial para la Naturaleza en 1999.

Desde el año 2000 ha estado vinculado con la Universidad de Harvard, donde enseña negociación, liderazgo y gobernabilidad, y ha sido *fellow* de varios institutos. Es miembro de los directorios de varias organizaciones dedicadas a promover la paz y la democracia, y ha sido conferencista invitado por organismos públicos y privados como el Banco Mundial y la Organización de Jóvenes Presidentes (YPO). Es coautor, con Roger Fisher y Daniel Shapiro, del libro *Las emociones en la negociación* (2005).

OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

Muertes por desesperación y el futuro del capitalismo
Anne Case y Angus Deaton

Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza
Daron Acemoglu y James A. Robinson

La transformación de la mente moderna
Jonathan Haidt y Greg Lukianoff

Capital e ideología
Thomas Piketty

"A costa de un enorme sacrificio personal, Jamil Mahuad aportó una de las soluciones más duraderas a la crónica inestabilidad económica del Ecuador".

DOMINGO CAVALLO,
exministro de Economía, autor del plan de convertibilidad argentino

---

"Dolarizar la economía fue una decisión difícil y audaz. Ecuador anduvo solo en este tránsito y la comunidad internacional no estuvo a la altura".

RICARDO HAUSMANN,
execonomista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, director del Laboratorio de Crecimiento de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard

---

"En este recuento fascinante y profundamente personal de dos meganegociaciones que cambiaron la historia de su país, el expresidente Jamil Mahuad nos enseña valiosas lecciones sobre cómo conseguir el 'sí, de acuerdo' en situaciones que parecían imposibles de resolver. ¡Altamente recomendado!".

WILLIAM URY,
cofundador del programa de Negociación de la Universidad de Harvard y coautor de *¡Sí, de acuerdo!: Cómo negociar sin ceder*

"Cómo se gestó la dolarización, la audaz propuesta para salir de la profunda crisis de fines de siglo, contada por los protagonistas. Lectura imprescindible para entender al Ecuador de hoy".

WALTER SPURRIER,
analista y presidente del Grupo Spurrier (Ecuador)

El 10 de enero de 2000 el Ecuador económico amaneció en calma. Las largas colas en los bancos desaparecieron y las tasas de interés se desplomaron. El día anterior, Jamil Mahuad Witt, entonces presidente de la República, anunció de manera oficial la dolarización de la economía ecuatoriana, poniendo fin a una larga crisis económica producida por la devaluación —que había llegado a una tasa de cambio de 28.000 sucres por dólar estadounidense—, fuga de capitales y brotes hiperinflacionarios. La dolarización partió en un antes y un después la historia económica del Ecuador y surgió de un análisis metódico y juicioso por parte del gobierno encabezado por Mahuad, si bien sus opositores —sobre todo luego del golpe de Estado que dieron 12 días después del anuncio— han tejido mitos sobre improvisación, falta de análisis, apresuramiento y hasta de corrupción en su implementación. En este libro el expresidente Mahuad y un grupo de sus más cercanos colaboradores narran por primera vez los entretelones de esta decisión, que surgió en medio de un clima de urgencia. El relato que hace de los hechos el expresidente —que ocupa la primera parte de este volumen y constituye un nuevo tipo de memoria histórico-política— y los testimonios de su equipo son una lectura indispensable para entender la historia reciente del Ecuador y constituyen un valioso aporte a la reflexión en América Latina sobre las dificultades de gobernar en momentos de crisis.

